Humberto Garza Elizondo
Compilador

FUNDAMENTOS Y PRIORIDADES DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO

327.72
G2452f
ej.3

El Colegio de México

FUNDAMENTOS Y PRIORIDADES DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO

Primera edición, 1986
DR © El Colegio de México, A.C.
Camino al Ajusco 20
10740 México, D.F.

ISBN 968-12-0341-0
Impreso en México / *Printed in Mexico*

ÍNDICE

Introducción 9

Palabras del secretario de Relaciones Exteriores, Bernardo Sepúlveda Amor 15

La política exterior de México. Contexto y realidades 21
Ricardo Valero

La política exterior de México ante el resurgimiento de las hegemonías 39
Olga Pellicer

Las relaciones mexicano-norteamericanas y la "paradoja del precipicio" 59
Carlos Rico

El nacionalismo y la política exterior de México 73
Bernardo Mabire

Condicionantes del activismo de la política exterior mexicana (1960-1985) 89
Jorge Chabat

La relación entre política interna y política exterior: una definición conceptual. El caso de México 115
Blanca Heredia

Política interna y política exterior en México desde 1950 hasta 1964 135
Mauricio Reyes

México y los desafíos de las Naciones Unidas 167
Jorge Alberto Lozoya

La posición de México sobre el desarme 185
Claude Heller

La política exterior en las relaciones económicas multilaterales 209
Carmen Moreno de Del Cueto

México: deuda externa y política exterior 221
Rosario Green

La política exterior de México (1983-1985): ¿cambio de rumbo o repliegue temporal? 241
Guadalupe González y González

INTRODUCCIÓN

Este libro forma parte del ciclo de actos conmemorativos del XXV aniversario del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México (1960-1985). Las ponencias que se leyeron y comentaron el 31 de enero de este año nos dieron oportunidad para vigorizar la reflexión sobre la política exterior de México como disciplina académica y como acción diplomática. Esa reflexión ha sido una de las preocupaciones permanentes del CEI desde su fundación.

Hace veinticinco años, al inicio de su periodo presidencial, Adolfo López Mateos definió la política exterior como "un instrumento auxiliar de nuestro desarrollo general". De entonces a la fecha, la política exterior ha evolucionado, hasta ser una esfera cada vez más importante en la actividad política de México; el gobierno del presidente Miguel de la Madrid la considera "parte esencial del proyecto nacional de desarrollo".

Como es evidente para todo observador atento, a lo largo de los últimos años los desequilibrios del sistema internacional han dado lugar a graves conflictos y al desarrollo de más de una crisis, con su consiguiente carga de riesgos y presiones para todos los países sin excepción. Esta situación obliga a México a desplegar una actuación decidida y a conseguir mayor presencia en el escenario mundial. La preservación de su soberanía impone al país volverse un participante activo en la vida internacional.

Al mismo tiempo, México demanda una relación más justa entre países industrializados y países en desarrollo. La deuda externa, las políticas comerciales proteccionistas, las elevadas tasas de interés, el deterioro del precio de las materias primas, la transferencia de ciencia y tecnología son temas centrales en el diálogo de México con el exterior, un diálogo dirigido a corregir desequilibrios y restructurar estas relaciones.

Este volumen reúne doce artículos y los comentarios a esos artículos de profesores del CEI, de la Universidad Nacional Autónoma de México, del Centro de Investigación y Docencia Económicas y de funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Cabe observar que entre los colaboradores se encuentran egresados del CEI desde la primera hasta la octava generación. Tuvimos la oportunidad

de contar con amplia representación, que se refleja en la diversidad de temas y opiniones. En conjunto, los artículos forman una unidad y ofrecen una visión integral en torno a un interés común: la política exterior de México.

El libro consta de cuatro partes: la primera contiene artículos de carácter general; la segunda, de carácter teórico; la tercera, artículos sobre grandes temas de la política internacional; la cuarta, sobre temas económicos.

Las palabras de Bernardo Sepúlveda Amor apuntan directrices e identifican los aspectos prioritarios de la Política Exterior de México. Sepúlveda Amor señala que la definición del proyecto nacional se vincula, de modo preciso, con la formulación sagaz y con la acción eficaz de la política exterior. En un escenario mundial que atraviesa por un periodo crítico, Sepúlveda Amor descarta el aislamiento del país como fórmula para superar problemas y riesgos. Por el contrario, sostiene que la participación responsable de México en el escenario mundial es indispensable, por lo que su acción se hará más intensa en el futuro.

Ricardo Valero abre la edición con su artículo "La Política Exterior de México: contexto y realidades", en él afirma que para apreciar el valor y el alcance de la política exterior "es imprescindible despojarla de los ropajes excesivos que le han impuesto tanto detractores como simpatizadores". Su trabajo es un esfuerzo por ubicar a esta política en su justa dimensión, aplicando el espíritu crítico para desarticular mitos y fundamentar realidades, en un recorrido por la historia diplomática de nuestro país. Valero concluye que la política exterior ha desempeñado un papel importante en la definición de las alternativas nacionales y ha demostrado congruencia ante las necesidades del país.

Olga Pellicer reflexiona sobre los grandes cambios experimentados en el escenario internacional durante los últimos años, en el transcurso de los cuales las superpotencias han establecido un esquema internacional excluyente. Esa reflexión sirve de trasfondo para el análisis de dos aspectos centrales de la política exterior de México: la concertación con América Latina, y los esfuerzos en favor del desarme. Pellicer concluye que, paralelamente al recrudecimiento de las hegemonías, están desarrollándose iniciativas tanto regionales como entre países ubicados en una categoría intermedia, que representan una resistencia a volver a rígidos esquemas bipolares. En este sentido, las formas de acción de México señalan un camino para

influir en la política internacional en defensa de su soberanía y seguridad nacional.

En su artículo "Las relaciones mexicano-norteamericanas y la 'paradoja del precipicio' ", Carlos Rico analiza el efecto de las dificultades por las que atraviesa México en su capacidad negociadora frente a Estados Unidos. Los momentos más difíciles de la crisis —dice Rico—, tanto en el plano financiero cuanto en el de la política interna, no son, necesariamente, los peores momentos de la negociación bilateral. En razón de los numerosos vínculos entre ambos países, cuando México parece estar "al borde del precipicio" difícilmente puede esperarse que el gobierno estadunidense le dé "el último empujón".

Bernardo Mabire examina el vínculo entre integración nacional, nacionalismo y política exterior. Su ensayo expresa preocupación por condiciones internas de México que dividen su sociedad, fragmentan su cultura y determinan intereses antagónicos, condiciones que a la larga podrían restar eficacia a la política exterior mexicana. El ensayo delinea la relación entre desarrollo económico y unidad cultural, que sería la base de la fortaleza nacional y de cualquier poder que aspire a manifestarse en la escena mundial. El autor alude a la tensión entre política interna y política exterior de México, a las rupturas entre el discurso político mexicano y la realidad, y llega a la conclusión de qué cambios internos son indispensables para el éxito de la política exterior.

Jorge Chabat se propone establecer hasta qué punto existe correlación entre el activismo en la política exterior de México y los factores internos. Para ello presenta, en una visión retrospectiva, una selección de casos, procurando registrar las recurrencias y las rupturas entre ambas dimensiones. "Parece claro —dice Chabat— que los factores internos no han sido determinantes en los cambios experimentados en la política exterior", y que todo sugiere que una vez ocurrido el cambio, el gobierno ha buscado dar una aplicación interna a la política exterior.

Blanca Heredia estudia la evolución de la relación entre política interna y exterior, y revisa los enfoques teóricos que intentan explicar de manera general esa relación. La autora sostiene que en México la política interna ha ejercido tradicionalmente gran influen-

cia sobre la política exterior. Sin embargo, en la actualidad, la prioridad tradicional de lo interno respecto a lo externo se ha alterado a causa de la creciente penetración de los factores de poder nacionales e internacionales.

Mauricio Reyes sostiene que la interacción de política interna y política exterior es circular: a la vez que las relaciones de poder internas ejercen un peso significativo en la formulación de la política exterior, ésta revierte su influencia sobre aquélla. Mauricio Reyes estudia las facetas de esa interacción en el periodo correspondiente al sexenio de Adolfo López Mateos, cuyas características difieren de los sexenios anteriores y lo vuelven de particular interés para quienes estudian la política exterior.

Jorge Alberto Lozoya reflexiona sobre la evolución histórica de la Organización de las Naciones Unidas, como reflejo de los profundos cambios estructurales ocurridos en el terreno internacional a partir del establecimiento de la misma en 1945. Lozoya advierte la declinación del multilateralismo en los últimos años; considera el estancamiento de las negociaciones globales entre países en desarrollo y países industrializados, y destaca la necesidad para los primeros de replantear sus tácticas de negociación en los foros multilaterales. Paralelamente, el autor describe la vinculación entre la participación activa de México en la ONU a lo largo de cuatro décadas, y los intereses y principios que rigen la acción de México ante la comunidad de naciones.

Claude Heller afirma que en el curso de las últimas décadas el tema del desarme ha ocupado un lugar destacado en la política exterior de México. De una u otra manera, el país ha estado asociado a las diversas iniciativas multilaterales sobre el tema. Las razones que explican lo anterior son, en primer término, la actitud de principios y la vocación pacifista del país; en segundo lugar, el alcance universal del desarme, que afecta a todos los Estados; tercero, la vinculación inversa entre el armamentismo y la seguridad de los Estados; cuarto, la vinculación entre el armamentismo y el subdesarrollo. A base de estos argumentos, el autor se propone examinar las iniciativas de México en el ámbito mundial y regional, y sus posibles perspectivas.

Carmen Moreno de Del Cueto estudia la política de México en materia económica en el plano multilateral, en el cual se expresan

elementos que contribuyen a definir las prioridades del país. La autora señala que México ha desempeñado un papel relevante en la búsqueda de reivindicaciones para el mundo en desarrollo, contribuyendo a definir las premisas y los objetivos del Nuevo Orden Económico Internacional, es decir, tratando de establecer un sistema económico internacional más justo y equitativo. Carmen Moreno sostiene que la crisis económica se ha proyectado en la crisis de la cooperación internacional, lo cual se puede advertir en las objeciones y las presiones sobre los foros multilaterales; el estancamiento y la debilidad de los esquemas de concertación del mundo en desarrollo, e incluso en la falta de liderazgo entre estos países.

Rosario Green ubica el tema de la deuda externa en perspectiva; para ello revisa el estado actual de la misma y las medidas para su renegociación emprendidas por el gobierno de De la Madrid. Considera las dificultades que la deuda externa acarrea al país y las que su renegociación enfrenta en el mercado mundial de capitales. Señala los esfuerzos que se han hecho en América Latina para situar el tema de la deuda en una dimensión política, las perspectivas de avance en esa dirección, así como las posibles consecuencias de que tal avance no se consolide.

Guadalupe González y González sostiene que los años 1983-1985 integran un periodo muy fértil para la discusión de las interpretaciones más conocidas sobre el comportamiento de la política exterior de México. En este periodo se presentan cambios que parecen anunciar, bien el inicio de transformaciones profundas de esta política, bien el retorno a un patrón de comportamiento tradicional, temporalmente superado durante el decenio de los setenta. La crisis económica interna, por una parte, y el ambiente internacional conflictivo, por otra, forman los ejes de este periodo de transición de la política exterior, cuyo rumbo es aún incierto.

El libro es una buena fuente de información y de análisis sobre la nutrida agenda de la política exterior de México. Como tal, su lectura puede ser útil para el estudiante, el especialista y el público atento.

HUMBERTO GARZA ELIZONDO

PALABRAS DEL SECRETARIO DE RELACIONES EXTERIORES, BERNARDO SEPÚLVEDA AMOR

Profesor Mario Ojeda, Presidente de El Colegio de México
Señoras y señores:

Los actos conmemorativos del XXV aniversario de la creación del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, lejos de constituir una formalidad, significan una oportunidad de primera importancia para reconocer y situar en el contexto nacional los frutos de un proyecto afortunado.

Hace veinte años inicié una vinculación estrecha con esta comunidad académica. Como Secretario de Relaciones Exteriores y como profesor de esta institución, conozco y valoro la trayectoria del Centro. En 1961, don Daniel Cosío Villegas se propuso establecer un nuevo espacio para la reflexión y la docencia especializada, contribuyendo con ello a vigorizar el análisis de la política exterior dentro de los distintos ámbitos académicos y profesionales, donde esa política empezaba a cobrar relieve como disciplina intelectual y como acción diplomática.

En ese tiempo, una generación preocupada por el futuro del país percibió el inicio de un ciclo histórico en que el desarrollo de México exigía una apertura diplomática capaz de proyectar al país hacia las tareas propias de una labor internacional más intensa, con cuadros altamente capacitados para la mejor defensa de los intereses nacionales.

Era evidente la necesidad de formar recursos humanos que, a partir de enfoques interdisciplinarios, se prepararan profesionalmente para otorgar un sentido institucional a la reflexión en torno a la trayectoria de nuestra política internacional y la naturaleza y alcance de la participación de México en la comunidad de Estados. Desde su fundación, el Centro de Estudios Internacionales desterró la falsa dicotomía entre la práctica profesional y el análisis académico, entendiéndolos, por el contrario, como vasos comunicantes que contribuyen a fortalecer los pilares esenciales de la política exterior.

Hoy, aquella generación se ha consolidado con la incorporación de otras en el noble propósito de conservar y enriquecer la tradi-

ción internacional de México. No es tarea fácil puesto que ha de emprenderse en un escenario mundial que atraviesa un periodo crítico, pletórico de riesgos, problemas y enfrentamientos.

La tarea iniciada por don Daniel fue exitosamente continuada y ampliada en sus fronteras por Víctor Urquidi y por Mario Ojeda. Intelectuales de prestigio reconocido y diplomáticos con credenciales acreditadas han dirigido con sabiduría y rigor al Centro de Estudios Internacionales, creando una activa e interesante comunidad de investigadores, profesores y estudiantes, que constituye un notable semillero de ideas, discursos críticos, letra impresa y gente pensante, igualmente útil para elaborar sesudas cavilaciones sobre la politización del niño mexicano que para disfrutar con buen humor y grata compañía la comida de los lunes, institución que merece renacimiento.

La crisis contemporánea en la sociedad internacional demanda una multiplicidad de esfuerzos conjuntos, una vocación perseverante y, sobre todo, una gran dosis de imaginación y creatividad de quienes, tanto en el ámbito académico como en el quehacer político, tienen ante sí la responsabilidad de hacer efectivo un proyecto nacional independiente.

La definición del desarrollo futuro y del proyecto nacional se vincula, de modo preciso, con una formulación sagaz y oportuna de la política exterior, que tiene como obligación indeclinable la salvaguarda de nuestra calidad soberana y autodeterminación.

Hay quienes predican el aislamiento de México como supuesto alivio a nuestros problemas o como fórmula para superar el difícil momento por el que atraviesa la nación. Pero esos abogados de la pasividad tal vez esconden, tras un simplismo interesado, antiguos resabios y ancestrales dudas sobre el destino de México como nación independiente. También ignoran la naturaleza de las relaciones internacionales contemporáneas, en donde la capacidad de desarrollo autónomo está, en buena medida, condicionada a una eficaz y productiva acción política en el exterior.

Desde una perspectiva realista de la cooperación internacional, se desprende el hecho de que América Latina ocupa un lugar importante en nuestra actividad internacional. Ello obedece a razones de orden histórico y a afinidades seculares, pero también a motivos de naturaleza política. Este enfoque no acorta el horizonte de nuestra actividad internacional sino que se inscribe en un amplio esquema global, que responde a una política articulada entre los asuntos regionales, las relaciones bilaterales y la acción concertada en los foros multilaterales.

Prevenir la guerra fratricida en América Central significa atender los más altos intereses de México. Por ello, no cejaremos en la difícil tarea de convocar la voluntad política de los países del área

y de los que tienen vínculos e intereses en la región, para la resolución pacífica de los problemas que afectan al istmo centroamericano. En este empeño, contamos con la disposición política, el consenso interno y el apoyo de una porción fundamental de la comunidad mundial.

Nuestra política hacia América Latina no es un programa aislado de acciones. Forma parte de un conjunto mayor y de un criterio de diversificación que orienta las relaciones de México con todas las regiones del mundo. No podemos renunciar a la valiosa comunicación, integral y simultánea, con los países en desarrollo y con los países industrializados. La realización de esa combinación de acciones en el exterior es producto de una política de confluencias en la que se ejerce, con plenitud, nuestra independencia y los imperativos de concertación global.

En este sentido se explica también la diplomacia congruente de México en las Naciones Unidas en pro del desarme, la descolonización y los derechos humanos. Se entiende mejor, asimismo, la lucha que ofrecemos, al lado de otros países, para diseñar un orden económico internacional más justo. La acción multilateral nos lleva a la búsqueda de acciones concretas, tendientes a la integración de una línea de defensa política y económica frente a los embates del exterior. Nos conduce también a la colaboración latinoamericana frente al complejo problema de la deuda externa, el financiamiento para el desarrollo y la inserción equitativa de América Latina dentro del comercio internacional.

Hace 25 años, El Colegio de México hizo notoria la inaplazable necesidad de ensanchar nuestros horizontes políticos y culturales. Fue en esta institución donde surgieron los primeros proyectos de colaboración académica con Asia y África.

Regreso ahora de una misión de trabajo que me llevó a Egipto y a Argelia, donde es obvio el interés que existe por vigorizar sus nexos de todo orden con nuestro país. Este interés se debe, en gran medida, a la atención que El Colegio de México ha puesto en el continente africano. Por tercera ocasión, se celebra un seminario —esta vez en El Cairo—, que reúne a intelectuales y académicos de África y América Latina para el conocimiento recíproco, desde una perspectiva multidisciplinaria, de las realidades que enfrentan ambos continentes. En una muy afortunada combinación de esfuerzos, El Colegio de México y la Cancillería Mexicana, con la aportación de otras instituciones, han auspiciado un proyecto que acarrea beneficios claros, al provocar el encuentro y la inteligencia de culturas que de otra suerte podrían permanecer en la distancia.

En una conmemoración de esta naturaleza, no puede pasar desapercibido el interés profundo y la preocupación constante de don Daniel por formar especialistas dedicados al conocimiento de cuestiones estadunidenses. Su insistencia en el estudio de esos temas no obedeció a una mera curiosidad intelectual. Hombre de temperamento enciclopédico, su apreciación de la historia de México, de sus realidades económicas, de su ubicación geopolítica en la esfera internacional y del desarrollo de sus instituciones políticas, le proporcionó una sólida plataforma de lanzamiento para llamar la atención sobre la necesidad mexicana de contar con expertos en materia de asuntos estadunidenses. Todos estamos obligados a dar un contenido real a la legítima preocupación de don Daniel, capacitando en el orden académico y en la función pública a quienes deben estar entrenados en esa compleja misión.

La vocación ecuménica de don Daniel puso también de manifiesto la utilidad para México de contar con recursos humanos conocedores de la evolución política y económica de la Unión Soviética y del entorno que la rodea. Hoy nos beneficiamos todos de esa buena idea de don Daniel.

El análisis de la política exterior y de los asuntos mundiales requiere desde luego de investigadores devotos de estos temas y de un ambiente propicio para la soledad de la reflexión y para la discusión crítica. Pero reclama también un instrumento de difusión que permita divulgar los resultados de esas meditaciones, para que los pares juzguen la calidad de la investigación, aprovechando las aportaciones o condenando la pobreza de las ideas. Con gran rigor editorial —que incluye por cierto control de calidad—, *Foro Internacional* ha sido el vehículo privilegiado para dar a conocer una colección de artículos de gran riqueza intelectual, que presentan al lector, con una manifestación de datos y conceptos políticos y económicos, una realidad mundial de gran importancia. Más de cien números publicados en un lapso de veinticinco años acreditan la seriedad y la constancia del esfuerzo emprendido.

Imposible desconocer otras expresiones de la labor editorial del Centro de Estudios Internacionales. Su producción de libros cubre un amplio espectro de temas, derivación natural de las preocupaciones múltiples de los integrantes del Centro y amigos que lo acompañan. La lectura de estas obras —algunas de ellas clásicas por derecho propio y por su calidad innovadora— ha cumplido también la función de crear conciencia en un público amplio sobre la entidad de los quehaceres internacionales y sus repercusiones para la realidad mexicana.

La acción internacional de México se intensificará en los tiempos por venir. Su participación responsable en las faenas del esce-

nario mundial es indispensable para la buena marcha del proyecto nacional. Será necesario fortalecer la tarea de la diplomacia del país, inyectándole, ante nuevas circunstancias críticas, creatividad e ingenio para que nuestra capacidad de reflexión y las consecuentes posibilidades de acción aumenten y se enriquezcan.

La autoridad y la estatura académica que caracterizan a El Colegio de México lo colocan en sitio privilegiado para estimular el análisis maduro de nuestras acciones de política exterior. Aquí también debe proseguirse el empeño por un mejor y más completo examen de la estructura y el desenvolvimiento de la realidad internacional, de los factores reales del poder, del talento fenicio para conocer de los secretos de la economía internacional, de los engranes del comercio mundial y de la astucia para conseguir más riqueza al menor costo.

En este recinto existe el clima apropiado para el estudio riguroso de la realidad global en la que se desenvuelve nuestra política exterior. Ésta es una casa de estudios donde se forman, de manera integral, quienes habrán de constituir una nueva generación de la diplomacia mexicana y quienes tendrán la tarea de impulsar una función útil en la actividad de los organismos internacionales y en los centros de educación superior.

Al participar hoy en el inicio de esta "Jornada de Análisis de la Política Exterior de México", lo hago convencido de que se cumplirán estas tareas esenciales para beneficio de nuestra nación y en favor de un entendimiento cabal de nuestras relaciones con la comunidad de Estados.

31 de enero de 1986

LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO. CONTEXTO Y REALIDADES

RICARDO VALERO

Entre las incontables paradojas en la historia de las ideas políticas resalta la que vincula o separa, según la necesidad social, al poder y la crítica. Esta cuestión ha atraído a pensadores como Montesquieu, Diderot, acaso el primer intelectual moderno, Rousseau, Tocqueville y, en nuestro siglo, a Max Weber. Desde luego, no es mi intención hacer un recuento de los mitos que se derivan del vasto fenómeno de una sociedad ante el poder. Haré, más bien, alusión a lo que se conoce como utopía de la democracia perfecta, que perdona todo lo que hacen las sociedades que *nunca* se equivocan.

Pero la democracia, desafortunadamente, sólo es unívoca en el campo teórico. En la realidad se trata de las democracias: los pueblos se encargan de dar a ese concepto la singularidad de sus propias limitaciones. El problema empieza cuando se generan los paradigmas: una democracia ejemplar debe ser modelo y exportarse para que la imiten otras, más rudimentarias, parecidas al autoritarismo y peligroso foco de contaminación. Vale la pena insistir: las dificultades comienzan cuando se instala en la democracia la lógica del poder, que sólo acepta la crítica si proviene de la única fuente de legitimidad que admite: su propia representatividad nacional.

No habría mayor inconveniente si en el mundo sólo existiera un país con una democracia perfecta, una sociedad perfecta y un proyecto nacional perfecto. Pero nuestro planeta no es así. En la actualidad, en la Organización de las Naciones Unidas hay 159 Estados miembros. Si trasladamos esa cifra al terreno de las "peculiaridades" y de los aspectos cualitativos, la complejidad internacional cobra relieves sorprendentes.

¿Cuáles son los verdaderos límites de la lógica del poder? Una primera respuesta podría ser la conjugación del interés colectivo con

un pacto social que, para asegurar lo individual, postule la norma general. El instrumento de regulación de esa difícil relación es el derecho y el instrumento comunitario e institucional es la política.

Aquí aparece el otro elemento del binomio. El poder pierde o gana legitimidad por medio de la crítica social, cuando las comunidades hacen política dentro de los marcos del derecho. La pregunta obligada es que si esto es válido en lo interno —y más aún en las democracias perfectas—, ¿por qué no ha sido aceptado en las relaciones internacionales?

El espíritu crítico de las sociedades busca la democratización lo mismo en el Estado que en la comunidad mundial. Ése es su signo a la vez que su riesgo. En ese propósito debe rechazar el lugar común y las tesis preconcebidas. Nada hace más peligrosa una idea que su aceptación sin dudas, a salvo de interrogantes e incredulidades.

Cuando la crítica adopta profundidad y constancia histórica conjura, en forma precisa, la tentación de la diatriba: la democracia, que es el pueblo en el poder para sí y por sí, más que forma de gobierno es una composición de la soberanía, necesaria para la configuración de la nación, lo nacional y la nacionalidad.

Si el espíritu crítico es indispensable, vale esta aproximación a aspectos destacados de la política exterior de México, que me atreveré a formular en el examen de algunos de sus principales mitos, dicho sin ningún ánimo peyorativo.

El mito de la prognosis como síndrome de modernidad. Para apreciar el valor y el alcance de la política exterior se debe situarla al margen de los extremos que le han impuesto sus detractores y simpatizantes. No sería superfluo ubicar los hechos y la relación que guardan con los textos explicativos y no en sentido inverso: el discurso primero, la realidad después.

Una primera afirmación es que se trata de un proceso abierto, en consonancia con los tiempos de México. Sucesión de hechos, de aportaciones personales, de interpretaciones y documentos. Una combinación que fluye y se articula, que reconoce nuevas realidades y cambia en los ciclos cortos sin modificarse en los plazos largos. Igual que el mundo y, sobre todo, igual que el paso de la nación por su propia conformación histórica.

La defensa de la independencia o la preservación de la integridad territorial, como tantos capítulos de nuestra diplomacia, responden a una variedad de elementos y no a uno solo. Suma, no selección. El significado de la política exterior se deriva de la síntesis de esas acciones, sin magnificar artificialmente las partes.

No puede ser de otra manera: la invención de mitos siempre reclama un espacio y un precio. En el caso de nuestra actividad internacional, los individuos, en ocasiones, han sido trastrocados por la imaginación. La razón de sus actos, su justificación nacional, han sufrido no pocas veces la idealización o las generalizaciones inadecuadas.

El mito llama al mito. Hace poco se cumplieron cuarenta años de la creación de las Naciones Unidas. Comprobamos, con no disimulado desaliento, que las condiciones fundamentales bajo las cuales la Organización fue establecida siguen imperando. El mundo ha cambiado pero su estructura es igual. Se ha ido acumulando lo mismo y cada vez más.

La acción del poder, a pesar de la Conferencia de San Francisco, y contra el sueño siempre frustrado y siempre presente de paz, seguridad y cooperación, domina todavía los escenarios mundiales. Los impulsos positivos de la realidad no han alcanzado a remover esa persistencia hegemónica. Los datos más visibles señalan, por el contrario, que si se empieza a romper el predominio bipolar sería para dar paso al mayor auge de una sola superpotencia que haya conocido el planeta.

Reconozco, claro está, que las tendencias son lo último que queda cuando los detalles se desvanecen. Pero como sombra de lo que fue, suelen significar menos de lo que pensamos. Un chispazo, aparentemente simple e inesperado, acaba con ellas y a veces las hace ver irrisorias. Un trabajo social inmenso, el movimiento silencioso de factores que se van acumulando para producir una tendencia, pueden ser, de pronto, sacudidos por un acto nimio, insulso. Súbitamente, todo cambia: en el cauce perforado por lo aleatorio se empiezan a desdibujar las corrientes, se desbordan. El hallazgo involuntario de recursos estratégicos o la imprevista reaparición de reservas espirituales de una nación. La muerte en noviembre de Franco y no en otro mes. Una bala que no lo alcanzó treinta y ocho años antes. Por supuesto que nada es azaroso aunque no todo es visible, mensurable, comprobable.

La prognosis como técnica de predicción ha fallado. En particular, porque no es un sistema de adivinación y no debe ser utilizada como tal. La modernidad no radica en imaginar el futuro y comprobar, con método y tecnología, que todo ha salido conforme a los planes establecidos. Un análisis bien fundado de las relaciones internacionales procura identificar corrientes, configurar escenarios. Ayuda a conocer el entorno en que se producen los hechos pero nada más. Los diagnósticos sirven para emplear, en lo general, las enseñanzas de la experiencia. Reconocer dónde se equivocan las naciones no con la vana esperanza de que la historia se repita, sino con la certidumbre del aprendizaje a través del error, más que del acier-

to, porque aquél cuesta y éste no. Asegurar que, con el tiempo, los pueblos, siendo más sabios, puedan hacerse más sensibles e inteligentes. La modernidad es cuestión de crecer, en forma idónea, en favor de los tiempos y no a sus espaldas.

En lo que concierne a las relaciones internacionales en su escala planetaria, cobran latitud algunas de las observaciones de Raymond Aron. Al revisar los últimos 25 años del siglo y compararlos con la época en que escribió *Paix et guerre entre les Nations*, Aron encontró que el sistema interestatal no obstante haber incorporado grandes transformaciones, incluso de carácter cualitativo, se mantiene inalterado y reproduce los mismos rasgos y rigideces del bipolarismo.

El mito de la determinación de etapas en la política exterior. Una de las alegorías que con más frecuencia señalan algunos estudiosos es la de que es posible dividir la política exterior en etapas, con su respectiva calificación. Bajo este esquema se pretende presentar los primeros años de independencia como defensivos, aherrojados en el abrigo de un rincón protector. En aras de preservar la soberanía, el Estado mexicano produjo una política pasiva, reconcentrada. Más adelante, al disminuir las acechanzas, la diplomacia busca, también con justificados temores, el reconocimiento de las potencias. Luego viene otra etapa de resistencia a los poderosos hasta escalar los niveles de adquisición de la voluntad. Entonces, un poco con Venustiano Carranza, otro tanto con Lázaro Cárdenas, empieza a despuntar un quehacer internacional dinámico. El efluvio llega en los años setenta, a los que se concede un carácter activo.

Nada más inexacto que esto. De entrada se comparan momentos y condiciones disímiles bajo un mismo patrón. ¿Una política defensiva es siempre pasiva, de segundo orden? ¿Esas etapas son indisolubles entre sí?

Un conocimiento más a fondo de la historia diplomática proporciona un panorama distinto. Ciertamente, México ha debido ampliar su actividad internacional pero lo ha hecho como resultado de transformaciones cualitativas y cuantitativas no sólo del mundo sino del propio país. Un proceso de respuestas frente a realidades inmediatas.

Si se consideran los recursos y las circunstancias existentes en el siglo XIX, la participación internacional de México fue de gran amplitud. Más aún, los peligros y amenazas que se cernían sobre la nación eran, por lo que se refiere a las intervenciones militares, mucho más grandes. Se vivían días en que cualquier potencia se consideraba con pleno derecho de invadir países por supuestos insultos al honor nacional o por deudas.

Para México, recién independizado y con un vecino en plena expansión, su política exterior era una necesidad vital. En todo caso, lo defensivo serían los objetivos estratégicos, pero los medios se caracterizan por una gran capacidad de iniciativa. Baste recordar que tres años después de la emancipación, México secundó la convocatoria de Simón Bolívar para llevar a cabo el Congreso Anfictiónico de Panamá, el 22 de junio de 1826, que habría de tener su continuación nada menos que en el "defensivo" México, en la "pasiva" Tacubaya.

No resultó menor el esfuerzo diplomático del reconocimiento de nuestro país o las gestiones y consecuencias de la anexión de Centroamérica en 1821, así como de su desincorporación en 1823. Incluso, la política hacia Estados Unidos empezó a definirse por su continuidad: apenas concluía una complicada gestión, cuando principiaban otras igualmente difíciles. La llegada del primer embajador, Joel Poinsett, señaló un periodo de negociaciones para la compra de parte del territorio mexicano, así como de constantes intervenciones en los asuntos internos con motivo de la creación de la gran Logia de México, lo cual acabaría en su expulsión el 2 de enero de 1830. Su sucesor, Anthony Butler, buscó una modificación de la línea fronteriza entre los dos países, y sus actividades lo llevaron a ser también retirado de México en 1836. La guerra de 1847 y la pérdida de los territorios del norte constituyeron, en cierta forma, el epílogo tardío de las actividades de Poinsett y Butler en México.

La guerra de Reforma y la intervención francesa representaron también un gran esfuerzo diplomático. Siguiendo andanzas célebres por su dificultad en un mundo que, a mediados del siglo pasado, era lo menos propicio para viajar, Juan Antonio de la Fuente recorrió las cancillerías europeas en un intento desesperado por darles a conocer la dura situación que vivía México, y que había obligado al gobierno de Juárez a decretar la moratoria al pago de la deuda externa.

Especial mención merece, en este sentido, la labor de Matías Romero como ministro de México en Washington durante los días de la intervención francesa. Ésta es una etapa crucial de la consolidación de la República. Por una parte, la situación forzaba a México a buscar mayor acercamiento con los Estados Unidos, no sólo como resultado de una identificación en lo político, sino como forma de obtener los recursos necesarios para enfrentar la agresión. Por otra parte, la guerra civil entre los estados confederados del Sur y los de la Unión imponía al gobierno de Lincoln la necesidad de mantener, a un mismo tiempo, la neutralidad de México y la de Francia.

La defensa frente a la intervención francesa hacía imprescindible concentrar las fuerzas y evitar todo conflicto externo adicional.

Con una frontera extensa y vital, el enfrentamiento abierto con los confederados implicaba someter al gobierno liberal a un doble frente. Tampoco convenía entablar fricciones con los estados del Norte, cuyas relaciones económicas con Francia podían convertirse en una importante contribución de recursos a la lucha y hacerla más difícil. La neutralidad era así, desde todo punto de vista, una política lógica. Sin embargo, las condiciones y los intereses en pugna llevaron al gobierno de Estados Unidos a violarla en varias ocasiones.

En esa encrucijada histórica es difícil visualizar a México como nación arrinconada y pasiva. Recordemos: a Matías Romero se encomienda que obtenga del gobierno estadunidense una política equilibrada y que la preserve en lo futuro. El hecho era que Seward, secretario de Estado de Lincoln, veía la neutralidad con ojos más interesados que pragmáticos: puestos en la balanza, Francia "pesaba" más que México. Había que cuidarla.

Benito Juárez y Matías Romero poseían una fina sensibilidad política. Con su activa paciencia fueron ampliando su capacidad de negociación. La diplomacia sabe esperar y no ignora cuándo y dónde vigorizarse. Con perseverancia, con imaginación y con un análisis inteligente de las situaciones, establecieron la estrategia: concentrar presión en el gobierno de Washington sin llegar a la ruptura, anular y desenmascarar los argumentos de Seward sin fracturar los canales de comunicación establecidos, a través de él, con el propio Abraham Lincoln.

Con la derrota de la confederación sureña, arreciaron sobre Seward las presiones de importantes sectores del Partido Republicano: con efectividad, la diplomacia mexicana buscó perfilar una mayor influencia sobre el Secretario de Estado sin provocar resentimientos. No era indispensable extremar divergencias y menos aún en la medida en que la lucha antiintervencionista empezaba a rendir frutos y a prefigurar sus triunfos definitivos. De poco sirvió la inclinación final de Estados Unidos en favor de Francia. De haber mantenido la neutralidad, habría advertido que la intervención en México estaba ya ahogada por falta de apoyo europeo y por la persistencia y consolidación de la República juarista.

Aun los periodos que no han constituido amenazas para la integridad territorial han sido señalados por acciones externas importantes. El gobierno de Porfirio Díaz propició una actividad internacional consistente y diversificada, particularmente hacia fines de siglo. Discutió y suscribió en 1882 un acuerdo de límites con Guatemala. Cuatro años antes, en 1878, a dos de haber tomado posesión de la presidencia, había sido reconocido por Estados Unidos tras largas negociaciones en las que destacaron Matías Romero y Manuel de Zamacona.

El gobierno porfirista buscó afanosamente que la Segunda Conferencia Internacional Americana se realizara en México, entre octubre de 1901 y enero de 1902. Se obtuvo entonces que se realizaran en la capital del país las deliberaciones que se convertirían en el panamericanismo del que, más tarde, surgiría la Organización de Estados Americanos.

Podrían exponerse más razones que demuestran lo erróneo de una visión "temporalista" de la política exterior. Sin embargo, bastaría recordar que la posición geográfica de México, su evolución, la formación de su cultura, se han conjugado para hacerlo diferente y para que, en circunstancias similares con otros países, se pueda explicar como entidad individual.

Esas mismas condiciones han llevado a los mexicanos a adoptar un papel alerta frente a los peligros del orden mundial o de las vecindades inquietantes. Precisamente en esta relación se advierte, hasta con crudeza, la necesidad de desplegar una diplomacia amplia, inteligente e imaginativa. Su habilidad para sortear las amenazas y dificultades, tan señalada ya desde el siglo pasado, obedece en gran medida a esta razón, y mucho hay en ella de madurez y experiencia.

El mito de la aplicación mecánica de determinados principios de la política exterior. Lo anterior conduce a una apreciación recurrente: la política exterior mexicana responde, en todo momento y bajo cualquier circunstancia, a un criterio de principios. En su mera invocación está todo lo que tiene que hacer el país. Nunca nada más, jamás salirse del guión.

Lo cierto es que gran parte de su efectividad se ha fundado en la imaginación y en su capacidad de maniobra. Conviene ilustrar con un ejemplo: la relación con Estados Unidos. Si México hubiese dejado actuar a los principios solos, sin una dosis de habilidad, es difícil que se hubiera podido evitar algún enfrentamiento mayor y de consecuencias imprevisibles. No ha sido fácil enfrentar una vinculación tan desigual, con amenazas y presiones formidables, en las que siempre la sobrevivencia ha estado en juego.

Frente a esos amagos constantes, la secuela mecánica de los principios nos habría llevado a conflictos armados mucho más frecuentes y a situaciones bilaterales caracterizadas por la falta de comunicación y la ausencia de bases efectivas de negociación. México ha estructurado una política exterior de principios esenciales, pero no ha desestimado el empleo de una diplomacia de gran potencial de concertación, que responde a la dinámica de las relaciones internacionales. El apego a los principios, sin este componente, impediría reconocer e interpretar realidades elementales y condenaría al país a una pobre efectividad para defender los intereses de la nación.

los medios de comunicación masiva y las tribunas políticas.

Es oportuno detenerse un poco en esta cuestión. Por una parte, se trata del hecho de que la política exterior no puede mantenerse al margen de las repercusiones económicas, políticas y sociales de la crisis. Aún más: en ocasiones ha cosechado males que nunca sembró y que se le han atribuido para descalificarla. La adjudicación de culpas y las presiones en las relaciones internacionales persiguen, por definición, provocar decisiones contrarias al interés de algunas naciones presionadas y vulnerar sus valores esenciales. Ceder ante ellas es favorecerlas, no contrarrestarlas como erróneamente piensan algunos.

México ha sabido ser "duro". Ha recurrido, cuando así se ha necesitado, a la consistencia y a la reciedumbre histórica. Ahí está, por ejemplo, la fuerza de Carranza, su intransigencia y su seguridad en las razones de la nación. Desde fuera, le orquestaron una campaña de agravios con apoyos internos que, por llevar al extremo su oposición al hombre, acabaron siendo antinacionales.

Esas muestras fehacientes de que es preciso mantenerse alertas parecen olvidarse. Ésta es una visión incorrecta, en particular porque el problema es mayor de lo que alcanzan a notar, candorosa o deliberadamente. Se trata de presiones no sólo dirigidas a la política exterior sino, sobre todo, al estado general que guarda el país. No es extraño advertir que cuando no es por buscar la paz en América Central, es por el sistema político mexicano o por la falta de firmeza en el combate al narcotráfico y otras críticas por el estilo. Esas campañas, por negarse a ver el todo de las acusaciones al país, se solazan con una de sus partes: la política exterior.

No debe atemorizar que la política de México, en lo interno y en lo internacional, sea blanco de corrientes opuestas. Esas fuerzas, desplazadas históricamente, se han levantado una y otra vez para demandar cambios fundamentales en nuestra participación internacional. Identificarlas y descubrir los intereses que ocultan constituye una acción política urgente y de la más alta jerarquía. No se debe olvidar la realidad: en el mundo contemporáneo es imposible vivir sin opciones políticas, sin actividad negociadora, sin el prestigio internacional indispensable para naciones que, como México, no cuentan con potencial militar, estratégico o económico. Ello podría valer si el país hubiese nacido hace unos días. Pero tiene historia y ésta no se borra sin desembocar en un despropósito mayor que el problema que se desea resolver.

El mito del buen vecino y el de la vecindad rencorosa. La geografía suele transformarse en factor determinante de la historia. Nuestras relaciones con Estados Unidos se explican, en gran medida, por el

nacimiento de ambas naciones. Mientras en las colonias norteamericanas se consolidaban las bases de un capitalismo dinámico, en nuestro país se imponían las formas semifeudales de producción traídas por la colonia. Pero no se trata sólo de distintas raíces, sino de un tejido social derivado de sistemas productivos diferentes. A causa del desarrollo desigual, se produjo también una estructura política y administrativa diversa. Las instituciones de ambos países reflejaron, necesariamente, esa distancia.

Cultura, idioma, curso de las ideas, tecnología, se convirtieron en un esquema de diferenciación. En su frontera móvil, los dos pueblos se han observado y encontrado a lo largo de los años, atraídos y renuentes a la vez. Sus influencias y sus formas de ser y de vivir, de actuar y de entender el medio propio permearon no sólo las zonas de contacto sino parte importante de las sociedades: así pasaron la franja divisoria aquellas luces de los movimientos sociales, del independentismo, del pensamiento liberal, del anarquismo magonista.

Una pardoja notable: el enfrentamiento entre esos sistemas llevó también a una aproximación que no podía darse sino mediante fracturas y conflictos de diversa naturaleza. La peor parte correspondió a México. Era el segmento débil. Sin ser una potencia, Estados Unidos era entonces un país más fuerte. Para los insurgentes como para los liberales, la independencia y la ilustración estadunidenses significaron un ejemplo a seguir. Cuando se llevó a cabo el Congreso Constituyente de 1824, Lorenzo de Zavala señaló que para los diputados mexicanos la Carta Magna de aquella nación era como un manual al que acudían para todo.

El drama de la evolución del país, más que expresar el conflicto entre dos proyectos de nación opuestos, ilustra la disputa por una herencia común y, sobre todo, la necesidad histórica de alcanzar una síntesis a partir del triunfo del liberalismo social. Ello está presente en el enfrentamiento entre el proyecto centralista de industrialización con apoyo europeo, planteado por Alamán y el clásico liberal del intercambio, con las fuerzas económicas sueltas a la dinámica del libre juego de los mercados.

Debido al pasado colonial, el proyecto liberal era, en su tiempo, revolucionario. Debía destruir viejas estructuras, terminar con el poder cerrado de los grandes terratenientes, el clero y el ejército. Y crear sus formas de poder, su clase dominante con los sectores emergentes, débiles entonces, pero con vocación hacia el ascenso político. Ello implicaba fraccionar las grandes posesiones y descongelar las propiedades improductivas en manos de la Iglesia, abrir el país a las inversiones extranjeras y promover la creación de nuevas empresas. Por encima de todo, requería un Estado capaz de llevar a cabo estas medidas.

En pocas palabras, significaba entrar a la modernidad señalada por los modelos de Estados Unidos en lo particular y por el sistema de desarrollo capitalista en lo general. Puede comprenderse el grado de complejidad de la situación: acercamiento-rechazo, imitación-identidad, admiración-desprecio. No eran absurdas las advertencias de algunos ideólogos del conservadurismo: se trataba de imponer a una nación de la América hispánica un proyecto angloamericano extraño. Los hombres como Alamán no podían ver entonces que esos modelos correspondían, más que a un país, a una estructura mundial en pleno auge, cuyas condiciones de existencia y expansión exigían la integración de un mayor número de Estados.

Esta situación determinó la necesidad de desarrollar una política exterior de gran capacidad de maniobra, que combinara en forma efectiva los principios y el pragmatismo. El problema no era para menos; la vecindad es y ha sido compleja: frontera entre mundos o culturas diferentes, a la que habría que agregar la de separar o unir, según la preferencia, al capitalismo industrial con el semifeudalismo en decadencia. No es casual que en la zona divisoria se haya desarrollado una cultura *sui generis*. La identificación de las comunidades de los dos lados, creada por el contacto fronterizo, introduce elementos de distinción frente al resto de ambas naciones. En cierta medida, la puerta entre los dos países se empieza a abrir hacia lo que se podría denominar una tercera cultura. Tal es el panorama: separados por orígenes, estamos obligados a hacer de esas diferencias un factor de entendimiento. Así lo exigen los tiempos modernos y así lo han demandado las necesidades históricas.

El mito de la potencia intermedia. La tendencia a considerar a México como potencia intermedia ha ganado terreno. Se remite, sin embargo, a sistemas de medición que no aportan argumentos válidos. Los indicadores como capacidad industrial, producto interno bruto, población, riquezas naturales, índices de consumo y crecimiento, difícilmente pueden expresar las relaciones en que se dan esos elementos, su dinámica, su interdependencia, su distribución entre las diversas comunidades.

En la escena internacional existen elementos que demuestran lo impreciso de tal afirmación: la estructura de la sociedad mundial, sus relaciones de intercambio económico, comercial y financiero, sus efectos reales e influencias en otras naciones cuestionan objetivamente que México sea, hoy por hoy, una potencia intermedia.

Su aceptación acrítica puede inducir a una toma de decisiones errónea. Toda potencia intermedia tiene tras de sí, en su respectiva escala, un poder disuasivo de carácter estratégico lo suficientemen-

te fuerte como para conducir y proteger, más allá de sus fronteras, sus intereses de toda índole. En esa hipótesis, se llevaría al país a invertir sus prioridades y a abandonar escenarios en los que podría emprender actividades congruentes, en mayor grado, con los intereses nacionales. El costo político sería alto. El alejamiento de naciones que han visto a México como aliado y la falta de acceso real al núcleo de las potencias intermedias dejarían al país en un peligroso aislamiento. Pretender ser lo que no somos equivale a negar nuestra realidad y perder la posibilidad de modificar las condiciones adversas del orden mundial que afectan a nuestro país.

Ser o no potencia intermedia es, por cierto, tema de especulación. Pero su tratamiento puede abrir las perspectivas para valorar aquello con lo que en verdad contamos. En los haberes, objetivos y prioridades que determinan nuestra política exterior están la cercanía con América Central, la relación con América Latina y la vecindad con Estados Unidos. Poco se ha examinado, por cierto, la auténtica influencia de México en los escenarios mundiales, su gran importancia en la modernización de las relaciones entre los Estados, especialmente en el proceso de codificación del derecho internacional. Éste no es un logro desdeñable si se advierte que fue ganado, paso a paso, en las organizaciones multilaterales.

Los nombres de México y de algunos de sus diplomáticos se vinculan a las grandes jornadas de codificación en campos tan diversos como el espacio aéreo, el derecho del mar, la solución pacífica de controversias y el desarme. Desde ahora se asocian incluso con la gran tarea de los años próximos: el derecho a la cooperación. Las acciones de México en los foros no sólo dan muestra de su apego a los pricipios de la convivencia. También ponen de manifiesto su capacidad para promover la modernización de la sociedad mundial: el derecho como fundamento de la subordinación de los intereses individuales de los Estados a los de la colectividad.

El mito de la política exterior monotemática y aislacionista. Decía Antonio Gómez Robledo que lo que es bueno para México es también bueno para el derecho internacional. Tras el axioma existe una gran verdad: en la particularidad del caso mexicano se encierra un valor universal. El respeto al derecho internacional representa la posibilidad de establecer un marco en el que los Estados puedan desarrollarse en forma independiente.

El intervencionismo, las presiones externas y la guerra impuesta a naciones pacíficas no sólo han ocurrido a México. Se repiten en otras partes del mundo y nada asegura que no vuelvan a suceder al país. Si estas experiencias fueran sólo nuestras, la comunicación

con otras naciones sería casi imposible, hablaríamos un lenguaje de excepción que difícilmente entenderían los demás pueblos. La realidad es que la política exterior expresa también los anhelos y las preocupaciones de otros Estados, sobre todo de esa gran mayoría que ve en la observancia de las normas el instrumento básico para la defensa de su soberanía.

Pero, si esto es así, ¿dónde radica lo peculiar de la experiencia mexicana? Una respuesta podría ser: en el modo en que México vive, de acuerdo con su sensibilidad particular, principios de alcance universal. Estos postulados han constituido la naturaleza siempre presente, aunque no siempre explícita, de nuestra participación internacional, bien sea en el marco de las acciones bilaterales bien, en el de las multilaterales. Lo anterior se ilustra en los casos de Guatemala en 1954, Cuba en 1962, República Dominicana en 1965, Chile en 1973, Granada en 1983 o Nicaragua y El Salvador desde 1979.

Por otra parte, la consolidación de organismos universales y regionales, que se habían venido gestando entre la necesidad y la voluntad, entre el azar y la violencia, ha contribuido al tratamiento de conflictos de muy diversa naturaleza. Los grandes temas de los tiempos actuales, los asuntos impostergables de la guerra y de la paz, el desarme y la aldea atómica que es hoy el mundo también han sido motivo de preocupación para la política exterior de México. Nada más alejado de la monotonía que la actividad diplomática en los campos de la cooperación económica, cultural, científica y tecnológica, la educación, el comercio, los derechos humanos, la protección a la niñez, la alimentación.

La corriente de descolonización, que llevó a muchos Estados a la independencia, contribuyó a enriquecer el horizonte de naciones como la nuestra. Esa contribución introdujo nuevos ámbitos de acción, movimientos novedosos en el orden mundial. No de otra forma fue concebida la conformación de grupos como los No Alineados o el de los 77. México ha mantenido frente a este proceso una actitud consecuente con sus principios y con sus propios orígenes de nación independizada de un poder colonial.

Este fenómeno ha tenido también una repercusión fundamental en la lucha por la paz. No se trata ya, como hace apenas unos años, de acudir a las Naciones Unidas y seguir las tendencias predominantes, con mayor o menor dosis de afinidad ideológica, sino de actuar políticamente, articulando dentro de los foros, aunque sin limitarse sólo a ellos, iniciativas definidas por intereses y objetivos compartidos. Un ejemplo reciente lo representa la declaración de Nueva Delhi sobre desarme, formulada por Argentina, México, la India, Grecia, Suecia y Tanzania.

Hubo un tiempo en que el mundo podía darse algunos lujos: pos-

tergar el desarrollo, promover conflictos regionales, emprender guerras e intervenciones localizadas, activar *ententes* para desactivar *détentes* o a la inversa. La interdependencia, siendo real, no era un problema urgente para nadie. Hoy, todo es igual pero más grave. La crisis es omnipresente: no hay ámbito o tema que no alcance. Está en el armamentismo, en el endeudamiento externo, en la moneda, en las materias primas, en la tecnología. La política exterior se tiene que multiplicar, como antes, como siempre, en busca de una corresponsabilidad en la solución de los problemas que afectan a México. Eso no es una invención desaforada sino una realidad inevitable.

La actuación mexicana implica un compromiso con el orden jurídico pero también se identifica con ciertos Estados y negarlo sería una inexactitud. No se le debe criticar por ello si todas las naciones hacen lo mismo y es válido. La política exterior cuenta entre sus cualidades con la preservación del equilibrio entre las relaciones bilaterales y las multilaterales sin confundirlas. Jamás ha renunciado a señalar en los foros, ni bajo presión ni por favoritismos de ninguna naturaleza, aquellas violaciones al orden mundial que, en distintos momentos y épocas, han pretendido menoscabar la soberanía de las naciones.

Conclusiones y perspectivas. La política exterior ha demostrado congruencia frente a las necesidades históricas de México. Ha desempeñado un papel importante en la definición de las alternativas nacionales. Va a donde va el país como medio necesario para explorar, analizar y determinar opciones favorables. Advierte a la nación los peligros que enfrenta así como los instrumentos que requiere para proyectarse hacia el futuro.

La dirección de los tiempos actuales define, justamente, uno de esos instrumentos. Me refiero a la necesidad de que se avance en la integración de América Latina. Se trata de reconocer que, siendo una familia de naciones diferentes, debe dejarse de insistir en la homogeneidad como condición para la unidad, porque mientras aquélla no llega, ésta es urgente. ¿Cuándo emprender la consumación de ese antiguo proyecto si no es ahora, en que las dificultades que afrontan nuestras naciones demandan y posibilitan la concertación de esfuerzos?

Esta articulación de intereses se expresa ya a través del Consenso de Cartagena, del Grupo de Contadora y del Grupo de Apoyo. Más aún, la unidad continental ha pasado a ser demanda cotidiana de los pueblos frente a los problemas económicos y los grandes retos del presente. Sin duda, hay avances pero aún es posible hacer más. Los dirigentes de nuestras repúblicas se deben reunir con la

frecuencia que exigen los problemas, tal como hacen los de las naciones industrializadas.

Con la restauración del civilismo en algunos países sudamericanos, a partir de 1983, se impulsó un proceso de democratización que puede dar nuevos visos de realidad al imperativo de la integración a través de un programa de colaboración política, con pasos y etapas. Se requiere crear un sistema de consulta fluido entre jefes de Estado o de gobierno, y adelantar acciones que fortalezcan el sistema democrático y la vigencia del Estado de Derecho así como promover la integración y la cooperación económica.

En la medida en que estos propósitos se concreten en una comunicación confiable entre partidos políticos, instituciones parlamentarias y organizaciones sindicales, las naciones generarán capacidad como interlocutores internacionales, lo cual permitirá consolidar los procesos de solución latinoamericana de nuestros problemas.

Nada resulta más ajeno al principio del pluralismo como que exista aún una república marginada de la vida latinoamericana. Cuba debe reincorporarse plenamente. Esta aproximación ha de ser un acto recíproco, amplio en su concepción y respetuoso del derecho soberano de los pueblos. Tiene ya más de 25 años este aislamiento, producto directo de la intolerancia. Ha de ponérsele remedio si se quiere cerrar las puertas a nuevos errores. También Canadá, con sus diferencias de origen y sistema político, debe participar junto a este mundo latinoamericano que se extiende al sur remoto de sus fronteras, y que representa un futuro económico y político insoslayable.

Otro canal por donde debe desplazarse la política exterior radica en nuestra cultura política. Ésta expresa una parte rica y compleja de la memoria histórica nacional, que no se reduce a los libros o los archivos. Como todos los componentes de la vida social, más que obra de individuos solos, es producto de la acumulación y la creatividad, de la combinación inteligente entre la tradición y el cambio, de la genuina renovación. La nación gana con la acción política cotidiana.

El Servicio Exterior Mexicano es, sin duda, otro instrumento necesario. El aprovechamiento de sus potencialidades demanda la capacitación de diplomáticos cada vez más aptos para responder a la dinámica del orden mundial. Siempre el servicio a México en el exterior ha atraído inteligencias notables, pero es necesario fortalecer ese reclutamiento "natural" con una formación que signifique también modernización.

México ha creado un sistema de prioridades, América Latina, Estados Unidos, planeando y articulando en función de ellas la acción internacional en un intento de conciliar ámbitos diversos, e insistiendo en la importancia de fortalecer los organismos multilatera-

les. Asimismo, ha desplegado su quehacer en torno a grupos de países con mayores afinidades, como los No Alineados, el Grupo de los 77, naciones altamente industrializadas y países socialistas, en lo que constituye un aprovechamiento al máximo posible de la comunicación política.

En este orden de ideas, cobra particular significado el imperativo de aplicar en forma adecuada la noción clave de seguridad nacional. Se trata, a la vez, de una categoría conceptual y de un ámbito de acción que exige un análisis integral y detallado por su invocación poco frecuente en los estudios especializados y en el discurso político. Forma parte de una familia de conceptos tan representativos y valiosos para la modernidad como pueden serlo la democracia, el pluralismo y la soberanía.

En el caso de México, la seguridad nacional no tiene una acepción de naturaleza militar. En cambio, se relaciona con la preservación del proyecto histórico, la doctrina constitucional, el ejercicio de la autodeterminación, la convivencia con otros Estados. Conforma el área de confluencia de las instancias que determinan la política interna y la exterior en la defensa de los intereses, la soberanía política y la integridad territorial de la nación. En esa zona actúan, en rangos distintos, las dependencias del gobierno federal, los gobiernos de los Estados, las organizaciones políticas, gremiales y otros elementos del poder civil.

La máxima atribución constitucional para la definición y determinación de la acción interior e internacional y, por ende, de la seguridad nacional corresponde al Presidente de la República. A lo largo de los años —y Juárez es un buen ejemplo de ello— el titular del Ejecutivo ha cumplido, además de su función orgánica, una de índole arbitral entre los factores. Evalúa, articula y da sentido a las corrientes políticas. Representa, de alguna forma, el temperamento de la sociedad. Su tarea es de equilibrio y conciliación. En la sucesión de acciones cotidianas, "operativas", los distintos intereses sociales conforman una realidad a la que el Presidente da cauce mediante una doctrina integral en la que las tendencias encontradas se dan, primero, en el nivel de las propias instituciones de gobierno, después en el de las fuerzas políticas y, por último, entre aquéllas y éstas.

Para la política exterior, las negociaciones y ajustes que se producen en ese primer nivel revisten capital importancia: de su resultado dependerá, en gran medida, el carácter, las particularidades y la eficiencia con que actúe en función de la seguridad y los intereses de la nación, es decir, su identificación. Esta labor de diseño y definición de áreas de responsabilidad, de concertación de esfuerzos internos, es una de las tareas más importantes de la política exterior mexicana.

Estamos frente a una obra que reclama, por su importancia, dimensiones y grado de compromiso nacional, la constancia y la continuidad que sólo el relevo de generaciones puede darle. Esa obra también demanda claridad de visión, realismo y una dosis no pequeña de crítica, de búsqueda auténtica, de inconformidad.

LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO ANTE EL RESURGIMIENTO DE LAS HEGEMONÍAS

OLGA PELLICER

La conmemoración de los veinticinco años del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México ocurre en circunstancias muy difíciles para la vida interna y externa de México, que han modificado los parámetros en los que se venía ejerciendo la política exterior del país.

Cuando se iniciaron las labores del Centro, México entraba a un periodo de crecimiento económico sostenido que se prolongó hasta mediados de los años setenta. Fueron años de estabilidad monetaria, financiamiento exterior, incremento paulatino de los salarios, ampliación de los servicios sociales y mejoramiento general de las condiciones de vida. Pero también en esos años se acentuaron las desigualdades sociales, hubo excesiva dependencia del capital externo, distorsiones e ineficiencias en el aparato productivo y rezago en la productividad y dominio de la tecnología. Las consecuencias de esto último las sentiríamos después. A pesar de que voces vigilantes nos advertían de los errores y debilidades en que estaba incurriendo el desarrollo mexicano, en aquellos años dominó el optimismo. El primer sobresalto se produjo a mediados de los años setenta, cuando se sintieron en México los primeros efectos de la crisis económica internacional, pero pronto renacieron las esperanzas al conocerse, en el ascenso de la demanda de energía, las dimensiones de los yacimientos petroleros que se habían descubierto en el sureste del país.

En el ámbito externo, al inicio de los años setenta hubo optimismo respecto a las posibilidades para la acción internacional de los países en desarrollo. Se inició entonces un periodo de distensión entre las dos grandes potencias, lo cual dio mayores márgenes de movimiento a los países situados en sus zonas de influencia; se comen-

zaron a diversificar las relaciones exteriores de México, hasta entonces concentradas casi exclusivamente en los Estados Unidos; se crearon agrupaciones latinoamericanas de carácter económico, lo que propició mayor atención de México a los acontecimientos de la región; finalmente, surgió y se consolidó en los foros de Naciones Unidas el llamado Grupo de los 77 en torno al cual se aglutinaron las demandas de los países del Tercer Mundo. Aunque inicialmente México mantuvo cierto distanciamiento de ese bloque negociador, desde comienzos del decenio se convirtió en uno de sus voceros más activos, promoviendo, desde su seno, iniciativas de largo alcance que dieron el tono a la política exterior de México durante esa época.

Hoy las circunstancias han cambiado. Internamente, atravesamos la crisis económica más severa del periodo de posguerra, que irremediablemente se convierte en crisis de las instituciones y los valores que durante años habían orientado a la sociedad mexicana. Cambiaron algunos pactos sociales, redefinidos a comienzos de los años sesenta sobre la base de mejorar las condiciones de vida de los trabajadores. Nuevas circunstancias internacionales que producen, entre otros efectos, transferencia de recursos financieros netos de los países en desarrollo hacia los países industrializados, han obligado a reducir las funciones tradicionales del "Estado benefactor", a contraer seriamente el ingreso de los trabajadores y buscar apresuradamente nuevos caminos para aumentar la productividad, modernizar el país y entrar de lleno al mundo de la competencia internacional. Aspiración, esta última, difícil de alcanzar en las circunstancias actuales de las relaciones internacionales, y cuya perseverancia obligará, seguramente, a mayores sacrificios.

Junto con la crisis interna, hubo erosión de las condiciones políticas, institucionales y jurídicas externas, que impulsaron la presencia internacional de los países en desarrollo en décadas pasadas. Señales de esa erosión son el debilitamiento del compromiso de los países avanzados con la cooperación internacional y el desarrollo, la crisis del multilateralismo y el abandono de los principios de Derecho Internacional, sustituidos por un discurso del poder que propone un sistema internacional excluyente y de gran riesgo. La acción conjunta de los países del Tercer Mundo en favor de la cooperación y el desarrollo llegó a su clímax a mediados de los años setenta. Se alcanzó entonces una definición bien articulada de los aspectos de las relaciones Norte-Sur que debían modificarse, se asumieron posiciones relativamente homogéneas en los organismos internacionales dando mayor peso a esas reivindicaciones, y se inició un diálogo con los países industrializados en el que éstos asumieron, tácitamente, su corresponsabilidad en la búsqueda de una solución a los problemas del subdesarrollo. Al mismo tiempo, pareció aceptarse, en

general, la multipolaridad y que la interdependencia de las naciones había llegado al punto en que era impensable planear el avance hacia el futuro sin tomar en cuenta los intereses globales de la sociedad internacional.

Una de las últimas manifestaciones de esa época fue la Conferencia de Cancún, que en 1981 congregó a veintidós jefes de Estado y de gobierno con el objetivo de lograr mejor comprensión de los problemas de cooperación y desarrollo, y dar impulso a las negociaciones globales, las cuales, a fin de lograr acuerdos integrados en materia de comercio, energía, alimentación y finanzas, venían siendo promovidas por los países del Grupo de los 77 en las Naciones Unidas. Esta Conferencia tuvo lugar en un momento de inflexión; en el tiempo transcurrido, la política internacional dio un giro cuyas consecuencias pocos preveían en toda su extensión a comienzos del decenio actual. Una conferencia como la celebrada en Cancún sería hoy impensable. En vez de la multipolaridad se reafirmó agresiva la hegemonía de las grandes potencias; perdió terreno el tema de la interdependencia y se cerró el espacio para el diálogo y el compromiso con los países en desarrollo.

En este ambiente, se cuestiona seriamente la validez de los órganos y agencias especializadas de las Naciones Unidas. Sólo escapan a ese cuestionamiento, quizá por su forma de votación, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. El 40° aniversario de la Carta de la ONU fue ocasión para que se dieran a conocer ampliamente los argumentos con los que se justifica el escepticismo ante las funciones de esa organización.[1] Las críticas formuladas son muy diversas; las menos se refieren a su burocratismo exagerado, la ineficiencia de sus cuadros administrativos y los resultados escasos obtenidos en la solución de conflictos y mantenimiento de la paz; las más, se refieren al peso exagerado que han adquirido allí los países del Tercer Mundo y su efecto negativo en los intereses de los países más avanzados. En consecuencia, se hacen recomendaciones sobre las políticas futuras más adecuadas; algunas proponen abiertamente el retiro paulatino de los foros multilaterales, otras proponen un juego más agresivo dentro de los mismos, mediante el cual[2] se consiga que prevalezcan los intereses globales de las grandes potencias.

No es mi intención reflexionar aquí sobre la responsabilidad que pueden tener los países del Grupo de los 77 en las críticas que hoy

[1] Véanse, por ejemplo, los artículos de *Le Monde Diplomatique*, 5 de octubre de 1985. Ver también la perspectiva norteamericana de las actividades de la ONU en Thomas M. Franck, *Nation against Nation*, Oxford University Press, 1985.

[2] Condicionando, por ejemplo, ayuda económica a formas de votación en la Asamblea General. El capítulo titulado "Playing Hard Ball at the U.N.", en el libro citado de Thomas Franck es un buen ejemplo de esas propuestas.

se hacen al funcionamiento de los foros multilaterales. Es posible que la falta de flexibilidad para modificar tácticas que provocaban enfrentamientos y el comportamiento de algunos países extremistas, que se resisten a entender la naturaleza negociadora que debe prevalecer en esos foros, hayan contribuido a ellas. Tampoco quiero profundizar en la actitud del grupo conservador de Estados Unidos, que tanta fuerza ha tomado desde el triunfo republicano en 1981, y que ha dado origen a gran parte del actual cuestionamiento de las Naciones Unidas. Baste recordar que se trata de un grupo apoyado en medios de comunicación muy poderosos y como tal puede ejercer gran influencia sobre ideas y comportamientos de pueblos y gobiernos.[3]

Lo que realmente interesa subrayar es la repercusión de las impresiones negativas de los foros multilaterales sobre las posibilidades de acción internacional de los países en desarrollo. La resistencia de algunos países industrializados a recoger y dar respuesta a los planteamientos que se hacen en las Naciones Unidas bloquea el diálogo que se había iniciado (prueba de ello es el estancamiento de las negociaciones globales) y dificulta los esfuerzos para crear más conciencia en la opinión pública internacional sobre los problemas que aquejan a la mayor parte de la humanidad. La resistencia a la negociación y la intención de imponer comportamientos subordinados debilita la unidad del Grupo de los 77, el cual ha perdido algo de la solidez interna que sustentaba su proyección internacional en décadas pasadas.

Igual que la crisis del multilateralismo, sorprende la escasa atención que se otorga actualmente al derecho como forma de regular las relaciones internacionales. En los años que siguieron al fin de la Segunda Guerra, aún en los momentos más álgidos de la guerra fría, había una corriente que destacaba siempre el valor de las instituciones internacionales y el derecho como forma de encauzar, por vías pacíficas, las relaciones entre los Estados. Quienes se formaron en la disciplina de las relaciones internacionales no olvidan el gran número de reflexiones y propuestas en favor de un orden mundial, cuyo eje serían las normas jurídicas internacionales. Se otorgaba entonces gran importancia a la trascendencia que podían tener los órganos jurídicos de Naciones Unidas, tanto en la aplicación como en la creación del derecho internacional; se reconocía, incluso, el aporte novedoso y positivo de los órganos políticos de la ONU en la creación de nuevas normas jurídicas internacionales.

Ese interés en el derecho internacional disminuye, al mismo tiempo que se va imponiendo un sistema internacional formulado

[3] B.Y. Pines (ed.) *A World Without UN*, The Heritage Foundation, 1984.

exclusivamente a partir de cuestiones estratégicas, cuyos elementos más dinámicos son la tecnología militar y el esfuerzo entre las dos grandes potencias para lograr superioridad en ese campo. Los países pertenecientes a las dos grandes alianzas militares (OTAN y Pacto de Varsovia) desempeñan un papel secundario en la configuración de ese sistema internacional, pero los países en desarrollo se consideran simples piezas que sólo tienen importancia si, real o supuestamente, afectan los problemas estratégicos. No hay compromiso de las grandes potencias, ni siquiera en su retórica, con los grandes principios de convivencia internacional reconocidos y elaborados por las Naciones Unidas: igualdad de los Estados, autodeterminación, no intervención o cooperación para el desarrollo.

El entorno internacional, de por sí difícil, se ha complicado aún más por los acontecimientos de América Central. Como sabemos, en esta región —unida a México por su geografía, cultura, historia y seguridad— se ha desencadenado una agitación sin precedentes, cuyas manifestaciones más alarmantes son la polarización y el armamentismo. Si no se encuentra una fórmula que permita la convivencia de esos Estados con regímenes sociales y políticos distintos, podemos prever un largo periodo de inestabilidad y violencia cuyos efectos se dejarán sentir cada vez más en los países vecinos.

Estas circunstancias colocan en una encrucijada la política exterior de México. Dos grandes alternativas parecen abrirse para el comportamiento internacional del país de aquí al año 2000. Por una parte, hay voces que se inclinan a favor de una política exterior "realista" y discreta, que eluda los riesgos inevitablemente asociados al mayor activismo internacional y se concentre exclusivamente —como en décadas pasadas— en el entendimiento con el principal interlocutor para las relaciones económicas internacionales de México, que es Estados Unidos; por otra, se considera que, justamente por la gravedad de las dificultades internas de México y por las tendencias que se advierten en la política internacional, se requiere una participación activa en la misma, que contribuya a la búsqueda de un orden internacional que responda mejor a los intereses del país.

Los problemas que hoy vive México no pueden verse aislados de las tendencias que prevalecen en el ambiente internacional; son producto de ellas, y su solución no puede lograrse plenamente sin una rectificación de las mismas. En efecto, sólo el cambio en la actitud de los países avanzados, para que acepten un diálogo en el que se discutan y corrijan los efectos de la crisis económica sobre los países en desarrollo (en particular el aspecto de los flujos financieros), podrá resolver el problema de la deuda. A su vez, sólo la reducción de los gastos desorbitados en la industria bélica puede crear condiciones para que se tomen decisiones en materia económica que

sean menos perjudiciales para el mundo en desarrollo. Finalmente, sólo un ambiente internacional en el que tengan vigencia los principios de no intervención y autodeterminación puede garantizar que la superación de los problemas económicos en México tenga lugar sin interferencias externas que dificulten ese proceso y hagan difícil el mantenimiento de la estabilidad política interna.

De allí que sea imposible adoptar una actitud pasiva ante lo que ocurre en los foros multilaterales, en las regiones cercanas a México, donde se están poniendo a prueba los grandes principios de las relaciones entre los Estados, o ante el tema del desarme.

Tomando en cuenta lo dicho hasta ahora, quiero hacer especial hincapié en dos aspectos de la política exterior de México en los últimos tiempos: por una parte, la mayor concertación entre los países de América Latina que ocurre, entre otras formas, por medio del Grupo Contadora y, por otra, la llamada Iniciativa de los Seis sobre Desarme Nuclear.

CONTADORA, UN EJEMPLO DE CONCERTACIÓN

Mucho podría escribirse sobre las hostilidades en América Central, la complejidad de sus motivos y las diversas circunstancias que están interviniendo para dificultar la firma del acta para la paz, que el Grupo Contadora propone a los países de la región. Mi objetivo es más modesto: poner el acento en Contadora como un fenómeno que ha venido a dar consistencia a la política exterior de América Latina.

En otro trabajo he dicho que, durante muchos años, los países latinoamericanos no respondieron de manera articulada a problemas de seguridad en el continente, independientes de Estados Unidos[4] (por ejemplo, en la invasión de Guatemala en 1954, durante las reuniones de consulta para discutir el problema de Cuba entre 1959 y 1964 o en la invasión de Santo Domingo en 1965). Hubo algunas voces autónomas —México generalmente se encontró entre ellas—, pero éstas no llegaron a romper un patrón de comportamiento que permitió a los estudiosos de relaciones internacionales referirse a nuestros países como un grupo subordinado, carente de voz propia en cuestiones sobre seguridad y mantenimiento de la paz que son de importancia para la gran potencia del continente.

Esa situación llegó a un punto de inflexión en la Reunión de Consulta Interamericana celebrada en Washington en 1979 para discu-

[4] Véase mi artículo "La concertación política en América Latina: la experiencia de Contadora", *Revista Mexicana de Política Exterior*, 1984, núm. 2, pp. 11-18.

tir la situación de Nicaragua. En aquella ocasión, se manifestaron dos grandes tendencias: una, encabezada por Estados Unidos, buscaba que la OEA creara una fuerza de paz para asegurar en Nicaragua el remplazo del gobierno de Somoza por uno de reconciliación nacional; otra, fiel al principio de la no intervención, opinaba que correspondía únicamente al pueblo de Nicaragua, sin ninguna influencia extranjera, decidir cómo realizar sus aspiraciones democráticas y organizar su propia vida. El apoyo de América Latina a la segunda tendencia permitió que al final de las deliberaciones la propuesta estadunidense se retirara y la OEA se limitara a pedir el remplazo de Somoza por un gobierno democrático, al mismo tiempo que insistía en el principio de no intervención. Por primera vez en la historia de la OEA, al discutirse una crisis política en el hemisferio, el péndulo se inclinó a favor de las voces latinoamericanas. Era un indicio de que en el sistema interamericano soplaban nuevos vientos y se rompía con la tradición de "la mayoría de uno".

La acción diferenciada de América Latina se volvió a manifestar en ocasión del conflicto de las Malvinas. Esta vez, las discusiones en la OEA colocaron en campos distintos a Estados Unidos y a la notable mayoría de países latinoamericanos. El Tratado de Río no se invocó, como ocurría frecuentemente, para legitimar una acción estadunidense, sino para buscar apoyo para un país latinoamericano en conflicto armado con un país de la OTAN, por el que Estados Unidos había mostrado su preferencia. Es probable que se haya exagerado un tanto el efecto que todo ello tuvo en la reformulación de las relaciones interamericanas; pero fue indiscutible que el problema de las Malvinas puso en evidencia que había cuestiones relativas al movimiento de la paz y seguridad en el continente, en las cuales los países latinoamericanos optaban por definiciones propias. Ello ha vuelto a manifestarse con motivo de los conflictos de América Central.

Cabe señalar que el consenso latinoamericano respecto a los problemas de América Central, presente en la Reunión de Consulta de 1979, no se mantuvo sin fisuras. Puntos de vista distintos sobre cómo propiciar una solución al conflicto de El Salvador colocaron en campos distintos a México y otros países latinoamericanos. Sin embargo, al agravarse los problemas centroamericanos a lo largo de 1982, la mayoría de países vecinos del área se vieron obligados a tomar plena conciencia de los efectos que tendría sobre sus intereses nacionales la transformación del Istmo en un campo de violencia e inestabilidad similar al que se ha propagado en otras regiones del mundo. Así, hubo un nuevo encuentro de la diplomacia latinoamericana y nació, en 1983, el Grupo Contadora.

El primer mérito del Grupo ha sido su existencia por un periodo

ya largo, lo que implica capacidad de superar divergencias. En efecto, el consenso entre sus miembros no puede verse como algo automático; todos coinciden en la necesidad de evitar la guerra en América Central y participar en la construcción de un orden regional que evite la polarización y el armamentismo. Pero la coordinación de posiciones ante la crisis no tiene antecedentes en América Latina y requiere, por lo tanto, de aprendizaje. Los países de Contadora tienen experiencias y tradiciones distintas de política exterior en temas como la competencia de la ONU o la OEA sobre asuntos relativos a la paz y seguridad en el continente americano, o como la creación de fuerzas de paz interamericanas. Por otra parte, tienen tradiciones distintas en su relación con Estados Unidos y, por lo tanto, pueden resentir de manera distinta el costo que en sus relaciones con ese país tienen las acciones autónomas ante el problema de Centroamérica.[5]

A pesar de ello, los países de Contadora han sabido limar sus diferencias. Consiguieron uno de los documentos más acabados que se haya concebido para fijar normas de convivencia entre países de una región afectada por la crisis económica, la polarización y la intervención. Su interpretación de los acontecimientos de América Central pone el acento sobre los problemas internos que les dieron origen, evitando el maniqueísmo de la versión Este-Oeste e insertaron en su esfuerzo a otros países latinoamericanos, ampliando así la concertación política entre los países de la región.

El carácter de Contadora, como mecanismo esencialmente latinoamericano, cobró mayor cohesión al constituirse, en agosto de 1985, el llamado Grupo de Apoyo formado por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. Según su primer comunicado, el Grupo es "una nueva expresión de la voluntad política y de la capacidad de concertación latinoamericana para atender, desde una perspectiva propia, los problemas regionales". Su objetivo es, además del intercambio sistemático de información sobre la situación centroamericana, la coordinación de acciones y gestiones diplomáticas ante gobiernos y organismos internacionales, para favorecer la suscripción de los acuerdos propuestos por el Grupo Contadora.

El reconocimiento internacional de Contadora como la instancia más legítima para encontrar una salida a la crisis de Centroamérica es amplio. Ha encontrado una de sus expresiones más acabadas en las reuniones de los ministros de la Comunidad Económica Europea con sus homólogos de Centroamérica y el Grupo Contadora cele-

[5] Susan Kauffman (en "Demistifying Contadora", *Foreign Affairs*, otoño de 1985) trata las diferencias entre los países del Grupo. Su punto de vista no le permite, sin embargo, señalar las diferencias que son normales en toda alianza negociadora. Lo significativo de Contadora ha sido, justamente, el ejercicio de conciliación para superarlas.

bradas en Costa Rica en septiembre de 1984 y en Luxemburgo en noviembre de 1985. Desde el punto de vista económico, el resultado de estas reuniones ha sido más modesto de lo esperado. Difícilmente se puede considerar que el programa de ayuda aprobada en Luxemburgo contribuya seriamente a la solución de los problemas de la zona. Sin embargo, desde el punto de vista político, ha sido un signo interesante la decisión europea de tener presencia en una región en la que, tradicionalmente, sólo se reconocía la influencia norteamericana. El acuerdo de la reunión de Luxemburgo, según el cual los ministros de la CEE, del Grupo Contadora y de los países centroamericanos se reunirán una vez al año para examinar la evolución de la situación económica y política del Istmo, marca un hito en la historia de las relaciones entre Europa y América Latina. Ahora bien, la presencia de Contadora en esas reuniones institucionaliza este mecanismo latinoamericano insoslayable en la correlación de fuerzas en el área.

La iniciativa en favor del desarme nuclear

Desde otro ámbito y con fines distintos, México está participando junto con otros países de desarrollo intermedio en un mecanismo en favor del desarme nuclear. Se trata de la llamada "Iniciativa de los Seis" cuya primera expresión fue la Declaración sobre Desarme Nuclear (mayo de 1984) firmada por Argentina, Grecia, México, Tanzania, India y Suecia.

La iniciativa se originó en momentos críticos para los esfuerzos en favor del desarme nuclear. La Unión Soviética había abandonado las negociaciones bilaterales en Ginebra como respuesta al emplazamiento de misiles pershing en Europa. El Presidente norteamericano había lanzado su proyecto de defensa antimisiles en el espacio, popularizado con el nombre de "guerra de las galaxias", el cual representa un cambio cualitativo y cuantitativo en el desarrollo de los armamentos nucleares cuyas consecuencias, entre otras, serán el aumento de la desconfianza de la Unión Soviética y, por consiguiente, una aceleración de la carrera armamentista nuclear. Los estudios más recientes sobre los efectos atmosféricos y biológicos de una guerra nuclear, aun en escala reducida, indican que las radiaciones transformarán la Tierra en un planeta oscuro y congelado, aun en zonas alejadas del sitio donde se hubieran producido las explosiones. Por último, aunque no de menor importancia, se han ampliado los conocimientos y la toma de conciencia sobre los efectos del armamentismo en las distorsiones que sufre la economía internacional. Por

ello existe la convicción de que sólo una reducción de los gastos en armamentos permitirá corregir desequilibrios y reorientar los recursos hacia un desarrollo generalizado que responda a las necesidades de los pueblos del mundo.

En esas circunstancias, un grupo de parlamentarios integrados en la asociación "Parlamentarios para un Orden Mundial" concibió la idea de comprometer directa y personalmente a varios jefes de Estado y de gobierno de países en desarrollo intermedio, en una iniciativa dirigida a movilizar la opinión pública y círculos de decisión en los países que tienen armas nucleares en favor del desarme nuclear. La iniciativa se enmarcó en las resoluciones de la 2ª Asamblea General para el Desarme, celebrada en la ONU en 1982, sobre la necesidad de impulsar una campaña mundial para alertar a todos los pueblos de los peligros de la carrera armamentista.

Los líderes reunidos en esta iniciativa provienen de continentes, culturas y sistemas políticos diversos. Su denominador común (con la excepción de Tanzania), es que sus países caen dentro de la categoría muy general de potencias medias.[6] Son países que por su capacidad económica y política se ubican en un estrato intermedio en la escala de poder internacional; poseen las bases ideológicas y la organización política necesarias para movilizar internamente a favor de sus objetivos en política exterior y, sobre todo (lo cual daría a Tanzania legitimidad para pertenecer a ese grupo), han dado muestras de una "voluntad de actuar", proyectándose en la escena internacional como voceros de ciertas causas regionales e internacionales respecto a las cuales adoptan posiciones activas y diferentes a las de las potencias hegemónicas.

El Grupo de los Seis ha emitido tres declaraciones. La primera, en mayo de 1984, la segunda en Nueva Delhi, con motivo del encuentro de los seis líderes en enero de 1985; la última, bajo forma de una misiva al presidente Reagan y al secretario general del Partido Comunista de la URSS, Gorbachov, con motivo de su encuentro en Ginebra en noviembre de 1985.

Uno de los méritos de estas declaraciones ha sido exaltar el derecho (y la obligación) de todos los Estados grandes y pequeños de contribuir a detener y revertir la carrera armamentista nuclear. Así, la primera declaración de 1984 dice: "La guerra nuclear es una amenaza tanto para los pueblos que representamos como para los habitantes de los Estados poseedores de armas nucleares. Si bien dichos Estados tienen la responsabilidad principal de impedir una catástrofe

[6] Sobre potencia media véase, de Guadalupe González, "Incertidumbre de una potencia media en momentos de crisis económica", en *Política Exterior de México; desafíos en los ochentas*, ed. O. Pellicer, CIDE, México, 1983.

nuclear, *el problema es demasiado grave para dejarlo exclusivamente en sus manos.*"

Otra función positiva ha sido subrayar aquellos aspectos de la carrera armamentista que ofrecen más riesgo en la hora actual. Se trata del desarrollo, los ensayos, la producción o el emplazamiento de armas nucleares en el espacio, lo que tendría, al menos, tres consecuencias negativas:

La primera sería ir en contra de la voluntad, tantas veces expresada en las Naciones Unidas, de asegurar que el espacio ultraterrestre sea utilizado en beneficio de toda la humanidad y no como campo de batalla.

La segunda, acentuar la inversión de recursos para fines bélicos, perpetuando así distorsiones en las economías que serán cada día más difíciles de resolver y entorpeciendo la búsqueda de otros caminos para alentar el crecimiento económico.

La tercera, agravar la desconfianza entre las grandes potencias, lo que puede no sólo evitar nuevos compromisos en materia de desarme, sino poner en peligro los acuerdos ya existentes sobre la no proliferación de armas nucleares y limitación de misiles antibalísticos.

Para evitar que se altere el frágil equilibrio de hoy, el Grupo de los Seis ha insistido en una propuesta que, de acuerdo con las negociaciones que se han llevado a cabo, tendría cierta posibilidad de ser aceptada: la suspensión de ensayos de armas nucleares por un periodo de doce meses. Sin desconocer que los problemas para concretar la suspensión —aspecto esencial de todo acuerdo al respecto— son difíciles, el Grupo de los Seis ha tenido un gesto de optimismo ofreciendo sus buenos oficios para facilitar acuerdos de verificación efectiva. La URSS —que recientemente se refirió a la posibilidad de ultilizar mecanismos propuestos por el Grupo de los Seis para formalizar acuerdos sobre suspensión de ensayos nucleares— recogió esta propuesta. Si Estados Unidos acepta o no la sugerencia, el hecho es que todo acto que contribuya a la mejor disposición de las grandes potencias para negociar sobre el tema del desarme nuclear puede considerarse positivo.

Por último, desde que se reanudaron las pláticas de Ginebra, en enero de 1985, el Grupo de los Seis ha querido mantener alerta a la opinión pública sobre los objetivos que, de acuerdo con sus declaraciones, las dos grandes potencias fijaron para dichas pláticas. "Concedemos gran importancia al objetivo programado de estas negociaciones: prevenir una carrera de armamentos en el espacio y terminar con la que se desarrolla en la tierra, a fin de culminar con la eliminación de las armas nucleares. Esperamos que las dos principales potencias poseedoras de armas nucleares cumplan de buena fe su

compromiso y que sus negociaciones produzcan resultados significativos. Seguiremos la evolución de las mismas y esperamos que mantendrán informada de sus progresos a la comunidad internacional.''[7]

Durante los últimos años hubo una serie de cambios en política internacional que han formado un panorama poco halagador para los países en desarrollo. En efecto, cuando la gran mayoría de ellos atraviesa situaciones económicas difíciles, ha ocurrido un giro en la política de los países más poderosos que dificulta, o hace imposible, el diálogo sobre cooperación y desarrollo, desvirtúa los planteamientos que se venían haciendo en las Naciones Unidas y tiende a reproducir esquemas hegemónicos en los que los países situados en las zonas de influencia ven reducidos sus márgenes de independencia para manejar problemas internos y externos.

Ahora bien, paralelamente al recrudecimiento de las hegemonías, están ocurriendo procesos interesantes de acuerdos políticos entre los países situados en una misma área geográfica (caso de los países de América Latina) o entre países de diversas regiones que corresponden a la categoría general de países intermedios. Las iniciativas que surgen de tales procesos tienen una capacidad de persuasión limitada sobre las grandes potencias; otro sería el mundo de las relaciones internacionales si fuese grande. Sin embargo, son síntomas significativos de la resistencia generalizada a volver a rígidos esquemas bipolares. Esta resistencia no se explica solamente por los efectos negativos que tienen sobre los países más débiles, sino por la convicción, apoyada en numerosas pruebas, de que las tendencias dominantes en el ambiente internacional de nuestros días no dan viabilidad económica a los países en desarrollo ni ofrecen posibilidades de solución a los conflictos regionales y están provocando situaciones de gran riesgo que acercan aún más a la humanidad a los peligros de una conflagración nuclear. Así, el mundo que se nos ofrece para el siglo XXI está dominado por la exacerbación de las tensiones internacionales y, al mismo tiempo, se reducen las posibilidades de alcanzar mejores niveles de vida para los grupos más numerosos de la población mundial.

En estas condiciones, no debe resultar extraño que veamos multiplicarse las iniciativas para la rectificación de las tendencias que se han venido imponiendo.

Por lo que toca a los aspectos particulares de la política exterior de México, una de las conclusiones más importantes (haya o no progreso en las negociaciones para la firma del Acta de Paz) es que el

[7] Declaración de Nueva Delhi, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 1985, núm. 6, pp. 67s.

Grupo Contadora ha favorecido el acuerdo de los países de América Latina en terrenos en que tradicionalmente no se manifestaba o asumía posiciones subordinadas.

Esto ha dejado una huella en la política interamericana y ha dado matices a la política de otras regiones, como es el caso de la Comunidad Económica Europea, que se interesan en la situación de América Central.

En cuanto a la política sobre desarme, la Iniciativa de los Seis es un eslabón más en la cadena de esfuerzos que México y otros países hacen para llamar la atención sobre el armamentismo nuclear como una de las amenazas más serias que enfrenta la humanidad, para crear conciencia en la opinión pública internacional sobre la necesidad de presionar a las grandes potencias nucleares hacia la negociación, y para mantener viva la responsabilidad de todos los Estados de luchar en favor del desarme.

Es obvio que las manifestaciones a que nos hemos referido no agotan las posibilidades de la política exterior de México ni constituyen las únicas formas de acción. Señalan un camino para influir en la política internacional en una dirección que corresponde a la de un país de desarrollo intermedio, deseoso de llegar al siglo XXI con más certidumbre respecto a su sobrevivencia y posibilidades de mantener su soberanía.

COMENTARIOS

Uno de los hilos conductores de las dos presentaciones es la disyuntiva entre actividad o aislamiento en la política exterior de México. En ambas ponencias hay una justificación y se apela en favor de una política exterior activa basada en principios éticos y políticos. El precio que cueste a México tal actividad —se dice— bien vale la pena, pues lo que está en juego es mucho y además vital: la seguridad internacional y la soberanía de nuestro país.

Sin disentir por entero con esta opinión, quiero destacar uno de los obstáculos que enfrenta esta política de activa defensa de los derechos de los países débiles, que no tomaron en cuenta los dos trabajos presentados.

A todos nos queda claro que la actual política exterior de México encuentra más resistencia (aunque no exclusivamente) en Estados Unidos. Ese obstáculo resta efectividad a la política de México, especialmente en el caso de América Central y significa, a la vez, gran gasto de energía.

El fin último de la defensa activa de los principios que defienden la soberanía de los países débiles es aumentar nuestra capacidad de autodeterminación para —entre otras cosas— llevar adelante un proyecto económico que aumente nuestro bienestar material y nuestra fuerza como nación. Desafortunadamente, hemos caído en un círculo vicioso, pues justamente la notable debilidad de nuestra estructura económica en este momento se ha con-

vertido en un obstáculo cada vez más grande para llevar adelante el esfuerzo de mantener la capacidad económica de México en el largo plazo. Necesitamos aumentar nuestra independencia para poder tener una economía más sólida, pero es la terrible y creciente debilidad de esa economía la que hoy por hoy está haciendo muy difícil seguir una política exterior independiente de Estados Unidos.

Una de las características políticas más sobresalientes de México es su estabilidad, la más notable en la historia de América Latina. Sin embargo, no se requiere gran imaginación para advertir que, a raíz de la crisis económica que nos azota, aumentaron los puntos débiles de nuestro sistema político, se erosiona la legitimidad del régimen y, sobre todo, se pierde la confianza de la sociedad en su gobierno. En estas circunstancias es —pero sobre todo será— cada vez más difícil llevar adelante la política de activismo que las presentaciones de Olga Pellicer y Ricardo Valero desean, ya que la condición necesaria para enfrentar con éxito a Estados Unidos es tener un sistema político fuerte, que respalde las iniciativas de gran envergadura que nuestro gobierno tome en relación con su ámbito externo.

Nos guste o no, hace buen tiempo es evidente que hay una brecha entre las posiciones que México toma en el exterior y la naturaleza de su política interna. En principio, el gobierno mexicano se define como producto y garante de un sistema democrático comprometido con la justicia social. En realidad —y esto no es sorpresa para nadie— México vive dentro de un sistema autoritario cuya política social tiene poco de justa y progresista. En cambio, en lo externo, México insiste en ser defensor de la democracia política y social, en el respeto a las normas del derecho internacional e insiste en condenar el uso de la fuerza en la relación entre los Estados o en la vida interna de ciertos Estados.

La incongruencia entre la política interna, poco apegada a las normas del derecho, y la política externa, muy puntillosa en cuanto al respeto de los principios del derecho internacional, debilita la fuerza moral de México —su credibilidad—, fuerza que le es indispensable para tener éxito en su política exterior activa.

En verdad, no siempre los éxitos de la política exterior de México se debieron a que nuestro gobierno contó con un amplio respaldo interno. Carranza, por ejemplo, logró defender bien la soberanía mexicana en medio de lo que, por definición, implica ausencia de consenso interno: la revolución. Sin embargo, el éxito internacional del carrancismo fue posible, en buena parte, porque el sistema internacional de poder se había desmoronado a causa de la Primera Guerra Mundial. A falta de coyunturas internacionales favorables —como lo fue para México el conflicto entre las grandes potencias desde 1914 hasta 1918— la cohesión interna es indispensable para llevar a buen fin políticas internacionales que implican enfrentar al país hegemónico. Lázaro Cárdenas tuvo éxito cuando desafió a los grandes *trusts* petroleros, porque su política interna consiguió una creación neta de poder en el sistema político mexicano. Además, la Segunda Guerra Mundial le ayudó mucho —y también a su sucesor— a consolidar la expropiación petrolera.

En la actualidad, como bien dice Olga Pellicer, la hegemonía norteamericana en nuestra región es cada vez más evidente. Por tanto, México

debería, para lograr éxito en objetivos que le llevan a disentir de Estados Unidos en temas tan vitales para él como es el problema centroamericano, contar con un sólido apoyo interno y ser ejemplo de coherencia entre sus principios y su acción política dentro del sistema. Desgraciadamente no es ése el caso. México tiene ahora frente a Estados Unidos un talón de Aquiles económico y otro político; de ahí que su defensa de principios, de una bondad innegable, no esté siendo tan eficaz como quisiéramos. Sería deseable que esta recomendación de congruencia entre lo interno y lo externo fuera incorporada en los prerrequisitos de una política internacional activa en el contexto actual.

LORENZO MEYER

El sistema internacional se encuentra en un proceso de cambio permanente e inevitable: cambian los actores y las fuerzas, cambian los equilibrios y las tendencias. Es éste un cambio gradual, no siempre claro a primera vista, pero constante. En ocasiones, el cambio en el sistema internacional se precipita porque surgen conflictos cuyo desenlace tiene alcance regional o global. A su vez, en el curso de los últimos años, México ha sufrido cambios severos en el terreno económico y financiero a causa de la crisis de financiamiento externo. De esta forma, en medio de cambios internacionales e internos, es natural suponer que también la política exterior de México ha cambiado.

Ahora bien, llama la atención que los funcionarios responsables de la política exterior se refieran constantemente a la "tradición" y a la "continuidad" de esta política, destacando tradición y continuidad como aspectos intrínsecamente positivos, y dando a entender que el solo hecho de que la política exterior se haya mantenido sin grandes cambios aparentes a lo largo de varios decenios le presta firmeza, congruencia y eficacia. Es curioso que el aspecto de la tradición y el aspecto de la continuidad de la política exterior se interpreten de manera automática con signo positivo, cuando, si se considera la naturaleza dinámica de la política internacional en general y el estado de cosas actual en particular, lo razonable sería justamente lo contrario. En un mundo complejo, conflictivo y en cambio permanente, una política de la que se destaca la tradición y la continuidad —inamovilidad de principios y permanencia de objetivos— como sus aspectos más sobresalientes, bien podría ser una política a la zaga y poco flexible. Una política que no evoluciona, una política que no se transforma y se supera a sí misma, es una política rígida y anquilosada que no marcha al ritmo del cambio global.

¿Cuál sería la explicación de este aparente desequilibrio entre la tradición y la continuidad, por un lado, y el cambio generalizado e ineludible en todos los ámbitos y en todos los niveles, por el otro? En realidad, el desequilibrio ocurre en el plano de las racionalizaciones políticas y de las justificaciones ideológicas más que en la práctica; es decir ocurre en el interior de la idea oficial de lo que es la política exterior. Nos encotramos aquí ante la manifestación de un fenómeno ya familiar para el observador acucioso

de la política exterior: la peculiaridad del discurso de esta política y su distancia de la práctica.

Desde el inicio del gobierno de De la Madrid el 1 de diciembre de 1982, el discurso de la política nacional en su conjunto se ha modificado de manera sensible. El discurso de la política económica en particular, crucial en razón de la crisis, ha buscado hacer una virtud de un estilo que se podría definir como "realismo lacerante", o simplemente "crudo realismo". Con variaciones de grado y matiz, otro tanto han procurado hacer los discursos de otras áreas y sectores políticos. En notorio contraste, el discurso de la política exterior no ha cambiado su fondo, su contenido "tradicional". La parte medular del discurso de la política exterior es la defensa y aplicación de los "principios tradicionales" de esa política. Se hace referencia a estos principios en toda ocasión y en conexión con cualquier tema o problema, eludiendo con ello una explicación clara y completa de la conducción de la política exterior. De hecho, los principios cumplen una función múltiple: fundamentar, orientar, explicar e incluso justificar *ex post* la política exterior. Es difícil evitar la impresión de que se abusó de los principios y que al hacerlo se desgastó su utilidad.

Una política exterior de principios es válida sólo en primera instancia. Los principios tal vez son necesarios y pueden ser útiles si se los aplica de manera inteligente, pero no son suficientes por sí mismos. Los principios fundamentan y establecen de antemano la orientación a seguir, pero tienen poco que aportar en materia de medidas concretas que deben adoptarse en la práctica, en casos específicos. Es difícil no estar de acuerdo con los principios de la política exterior de México, puesto que son también principios universales del derecho internacional. En este sentido, los principios son válidos y virtualmente incuestionables. Sin embargo, considerarlos inmutables e inflexibles, y aferrarse a ellos en todo momento, crea limitaciones y conflictos. Ciertamente, no se puede afirmar que en el curso de los últimos años México haya observado estos principios al pie de la letra en su política hacia América Central, para citar un ejemplo. Víctima de su propia retórica, la política exterior se encuentra prisionera en una cárcel conceptual que le impide su libre y natural desarrollo.

Un aspecto más delicado, que merece reflexión cuidadosa, es el de la coherencia conceptual en el discurso de la política exterior y el de la revisión de las contradicciones en que incurre una posición basada fundamentalmente en principios. En pocas palabras, en el pasado inmediato, el discurso de la política exterior ha sido muchas veces reiterado y estridente (de "mucho ruido"), y delata una actitud triunfalista. Este discurso corre el riesgo de saturación, de llegar a creer en su propia retórica, en sus virtudes y méritos autodeclarados. Con base en lo anterior, todo apunta en dirección a la necesidad de introducir ajustes en el fondo del discurso de la política exterior. Para que este discurso no entre en disonancia con los de otras áreas, sería conveniente incorporar una saludable dosis de realismo en su contenido, que serviría igualmente para abreviar la distancia entre el discurso y la práctica. Se requiere un discurso más actualizado y, sobre todo, más convincente. Se requiere un discurso más ágil y más fresco, desprovisto de fórmulas tradicionales, de ritualismo y de tonos solemnes.

Otros aspectos importantes asociados a este desequilibrio merecen analizarse. Entre otros, cabe mencionar los siguientes:

La política exterior ha eludido una definición precisa de sí misma; ello la hace aparecer ambivalente y la abre a interpretaciones que causan dudas y confusión en otros países sobre las verdaderas intenciones de esta política. La política exterior ha pretendido ubicarse más allá de las definiciones y de los compromisos según las normas convencionalmente aceptadas: ni con el Este ni con el Oeste, ni en el Norte ni en el Sur. Por exclusión, México busca situarse en una "zona intermedia" de fronteras abiertas, libre de compromisos ideológicos y políticos de bloque.

La política exterior mexicana puede llegar a parecer desproporcionada y ambiciosa: en ocasiones, se ha propuesto grandes objetivos difíciles de lograr y a plazo indefinido, en el mejor de los casos. Entre los ejemplos más destacados de este tipo de objetivos, están los esfuerzos por el desarme y por el establecimiento de un nuevo orden económico internacional. A los objetivos del calibre de los anteriores, se añade la insistencia en defender grandes abstracciones, tales como la estabilidad, la solidaridad, la cooperación, la justicia y la equidad internacionales. En lo ambicioso de los objetivos de la política exterior radica su dimensión histórica, pero también su debilidad.

México aspira a estar con todos y a no estar contra nadie. Su política exterior lo une a todo y no lo separa de nada, ofrece mucho y hace despertar grandes expectativas de improbable realización que terminan por provocar frustración y desencanto. Al actuar de esta forma, la política exterior en los últimos sexenios pierde consistencia y congruencia, incurre en contradicciones, y en última instancia erosiona su propia credibilidad al descubrirse incapaz de cumplir todo lo que ofrece.

HUMBERTO GARZA ELIZONDO

Como otros comentaristas, quisiera referirme sólo a algunos de los temas tratados en las ponencias de Ricardo Valero y Olga Pellicer.

Me refiero, en primer lugar, a los que menciona Olga Pellicer en lo que, para un país como México, representan las tendencias de las nuevas hegemonías en el ámbito internacional. Éstas, como dice su presentación, cierran espacios de acción y favorecen la conformación de un orden que, para México implica nuevos riesgos en su actuación internacional. Implica, también, nuevas responsabilidades que representan la necesidad de que se formule una política exterior más creativa y activa.

Es importante subrayar algunos rasgos característicos de esas tendencias: la bipolaridad adquiere características militares; las grandes iniciativas internacionales provienen, sobre todo, de los grandes centros de poder; existe una primacía de la economía dominante, aun sobre intereses aliados; las consideraciones estratégicas y militares superan la diplomacia tradicional; se debilitan las normas del derecho internacional; las nociones de seguridad nacional adquieren primacía; el dominio económico y militar se extiende

al dominio ideológico; se cuestiona el papel de los foros multilaterales, y se debilitan las alianzas de los países en desarrollo.

Implícita en las dos ponencias está la necesidad de definir el camino que debe seguir la política exterior mexicana en la situación internacional que enfrentamos.

Se han sugerido dos alternativas: por un lado, regresar a una política exterior (algunos podrían denominarla más realista) más discreta, que trataría de conciliar nuestros intereses con los de Estados Unidos. La segunda alternativa es la participación activa en política internacional.

La política exterior de cualquier país, y en particular la de México, debe seguir dos líneas fundamentales: la defensa de sus intereses y sus principios, y apoyar un orden internacional que haga más propicia la defensa de estos intereses y la promoción de principios.

Las dos alternativas para la política exterior de México son, desde esa perspectiva, un planteamiento artificial. La única opción que tenemos, en realidad, es mantener una participación activa en el acontecer internacional. Me refiero a las razones que justifican esta afirmación usando algunos elementos de las ponencias.

En primer lugar, regresar a una política exterior pasiva, si alguna vez lo ha sido, implicaría riesgos para el futuro; implicaría sacrificar lo que hasta el momento ha constituido la firmeza y la legitimidad de las posiciones que México ha defendido y significaría, por otro lado, retroceder en los avances que se han logrado.

La firmeza de nuestras posiciones se fundamenta, precisamente, en haber mantenido a lo largo de muchos años una política activa y congruente en todos los ámbitos internacionales. Lo obtenido hasta la fecha, aun en medios que pueden parecer secundarios, es importante, ya que son fuente de apoyo para acciones que la evolución del acontecer internacional y las necesidades del país convierten en prioridades del momento. Por consiguiente, México debe contar con diversos frentes de acción (lo que Olga Pellicer, recordando a Helio Jaguaribe, llama "frentes de resistencia").

En este sentido hay que entender el proyecto de política exterior de México. Más que pensar en temas específicos de acción, sugiero entender este proyecto como un conjunto de categorías, dentro de las cuales se ubican los principales temas que son motivo de atención de la política exterior mexicana. Estas categorías, que están íntimamente relaciondas y deben ser entendidas como complementarias, son las siguientes:

La primera sería la defensa de los principios que México siempre ha sostenido a lo largo de su historia. En esta categoría se ubicaría la política que México ha seguido en defensa de la descolonización (incluiría, también, los acontecimientos en el cono sur africano y la actitud de México en otros ámbitos, como el Medio Oriente y otros conflictos regionales); nuestra participación activa en favor del desarme; la defensa de las normas del derecho internacional en la conducta internacional; la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

La segunda categoría podría ser la defensa de intereses. En ésta se incluiría la política de México hacia América Central, y los acuerdos en el área económica con algunos países latinoamericanos.

Una tercera y última categoría, que de alguna manera comprende las dos primeras, sería la defensa de los espacios de expresión. Esta categoría incluiría y daría racionalidad a las anteriores, ya que son estos espacios los que nos permiten defender los intereses y los principios ya mencionados.

La defensa de los espacios de expresión implica mantener una política activa que permita el acuerdo regional y que no se limite simplemente al diálogo bilateral. Asimismo, significa la defensa de los espacios de foro multilaterales como dije arriba.

En las últimas décadas —es necesario subrayarlo— México ha procurado mantener abiertos y vigentes los espacios de expresión y de acción, que importa seguir llenando, porque dejarlos vacíos traería más riesgos que beneficios.

Con lo dicho hasta aquí se puede dar respuesta a una de las preocupaciones manifestadas por Ricardo Valero: si aún es posible entender a México como una potencia media. Para este fin, debemos retomar las definiciones tradicionales del poder. Tradicionalmente, hemos entendido el poder como la capacidad que tiene A para hacer que B haga lo que favorezca los intereses de A.

Si bien el afianzamiento de las hegemonías hace que esta situación, o esta definición de poder, no sea totalmente aplicable para México, me parece que sí podemos adaptarla a nuestras circunstancias, de tal manera que A pueda lograr que B, por lo menos, no haga única y exclusivamente lo que quiere. En la realidad esto se traduce, por ejemplo, en lo que se ha concebido como el dique de contención que representa Contadora; en forzar a los países industrializados para que se reconozcan responsabilidades y obligaciones mutuas en la solución del problema de la deuda, e incluso en conformar algunos puntos de la agenda bilateral de las superpotencias en materia de desarme. Esto correspondería a lo que, dice Olga Pellicer, es la esencia de la iniciativa de los seis países signatarios de la Declaración de Nueva Delhi.

Lo anterior nos obliga a pensar en el futuro y a distinguir, más que las tendencias, las líneas generales que, entre otras, debe seguir la política exterior de nuestro país.

En primer lugar, se encuentra la necesidad de mantener abiertos los espacios de expresión y de acción, tanto en nuestras relaciones bilaterales, como en los foros regionales y multilaterales; es decir, es muy importante que mantengamos una presencia activa en todas aquellas esferas del acontecer internacional en donde es posible defender nuestros principios y nuestros intereses. En segundo lugar, es necesario mantener abiertos diversos frentes de acción, siempre que el conjunto de éstos represente un todo para la promoción de los intereses vitales del país.

Por consiguiente, es necesario mantener vigentes y reforzar los esfuerzos de concertación ya emprendidos y buscar nuevos ámbitos de colaboración. Finalmente, es importante subrayar que, dada la dinámica del cambio internacional en que nos ubicamos, México debe mantener una política activa para no rezagarse y para no marginarse. Esto implicará, sin duda alguna, ciertos riesgos, pero creo que debemos estar dispuestos a enfrentarlos.

FEDERICO SALAS

LAS RELACIONES MEXICANO-NORTEAMERICANAS Y LA "PARADOJA DEL PRECIPICIO"

CARLOS RICO

El efecto de las dificultades por las que atraviesa México a mediados de los años ochenta en la capacidad negociadora de nuestro gobierno, en particular ante su contraparte norteamericana, constituye un tema de preocupación en los círculos académicos y políticos nacionales, cuyo interés aumenta a medida que tanto Washington como otros actores estadunidenses muestran una atención inusitada en las "cuestiones mexicanas".

Las razones por las que tal atención genera desasosiego no resultan evidentes en una primera lectura del clima en el que se mueven las relaciones entre ambos gobiernos a principios de 1986. En efecto, al nivel de las declaraciones oficiales la relación entre ambos países parece haber evolucionado hacia un momento de mucho menor fricción respecto al ambiente que era posible percibir a principios de 1985. Las semanas previas al lanzamiento por parte del gobierno norteamericano de la "segunda operación interceptación", en febrero de ese año, marcaron la culminación de un semestre en el que los niveles de tensión en la relación bilateral alcanzaron su punto más alto del presente sexenio. De hecho, parecía anunciarse una repetición del ciclo acercamiento-distanciamiento que ha caracterizado a las relaciones entre ambos países durante la última década y media.[1]

Cuando comparamos este ambiente con el de los primeros días de 1986 es muy significativo el cambio de tono que éste refleja, al menos por lo que concierne a la parte mexicana. Resulta difícil en-

[1] Trato este tema en mi monografía "Las relaciones mexicano-norteamericanas en 1985: antecedentes y evolución posible en el conflicto" (mimeo.).

contrar expresiones de censura o descontento con el comportamiento norteamericano en sectores relevantes de la vida política nacional.

No es difícil suponer qué razones, por lo menos desde el lado mexicano, influyeron en este cambio de actitud. La experiencia de la segunda operación interceptación y la conciencia agudizada de la capacidad de presión norteamericana que surgió de ella, el papel que "el contacto con el Norte" desempeñó en las elecciones legislativas de mediados de 1985[2] y, por último, la agudización de las dificultades financieras que vive el país a consecuencia de los sismos de septiembre pasado y la caída en los precios del petróleo, pueden proponerse como las principales.

Y, sin embargo, no es fácil reprimir la duda de si el tono de mayor cordialidad que estos actores utilizan en público, lejos de anunciar la entrada de la relación bilateral en un momento de mayor acercamiento no refleja, por el contrario, una conciencia compartida por importantes fuerzas políticas nacionales en relación con lo crítico de la presente coyuntura. Como resultado, existe una clara preocupación en diversos círculos de la vida nacional que puede resumirse en unas cuantas líneas: tal vez las condiciones de 1986 ni siquiera el cambio de tono en el discurso mexicano sea suficiente para modificar lo que se percibe como una actitud de dureza e injerencia en nuestros asuntos internos por parte de diversos círculos norteamericanos. Y tal vez uno de los efectos más devastadores de las dificultades que marcan la hora actual sea sobre nuestra capacidad de negociación. La combinación de estas dos posibilidades abriría, en caso de que se probasen ambas como al menos plausibles, una coyuntura particularmente difícil para nuestro país. Por ello el desasosiego y la preocupación, así sean "subterráneos", no resultan sorprendentes.

Es éste el problema a cuyo análisis pretendo contribuir con este ensayo. Su objetivo es muy limitado: presentar un "juguete heurístico" que tal vez permita aclarar algunos de los factores que deben ser incorporados en la evaluación de la capacidad negociadora del gobierno mexicano ante su contraparte norteamericana. La primera parte del trabajo está dirigida a presentar los principales supuestos de tal "juguete", al que llamo la "paradoja del precipicio". En la segunda parte utilizo el instrumento propuesto para comparar las coyunturas por las que parecen pasar, en el plano de la capacidad negociadora mexicana, las relaciónes mexicano-norteamericanas en 1982 y 1985. Centro la atención, en el curso de tal ejercicio comparativo, en lo que parecen ser las percepciones dominantes en Esta-

[2] Un análisis de este problema puede encontrarse en *Estados Unidos: perspectiva latinoamericana*, t. 10, núm. 9, septiembre de 1985.

dos Unidos sobre las circunstancias por las que atraviesa nuestro país en ambos momentos.

Es en este punto donde se hacen patentes algunas limitaciones del ensayo. Someto el considerablemente vasto mosaico de opiniones que es posible discernir entre los distintos actores gubernamentales y no gubernamentales norteamericanos a una simplificación bastante grosera. Las opiniones en las que centro mi análisis no son, por supuesto, las únicas existentes al otro lado de la frontera. Sin embargo, sí parecen reflejar el tono dominante en los principales medios de comunicación social norteamericanos en cada uno de estos momentos. La segunda limitación deriva del hecho recién sugerido: las fuentes documentales en las que baso mi argumento son fundamentalmente la prensa y las revistas de circulación masiva norteamericanas, por una parte, y algunas de las imágenes transmitidas por las principales cadenas televisivas de ese país sobre México, por la otra. Creo que la muestra es representativa, si bien resulta claro que dista de ser científica. Las limitaciones que esta clase de fuentes tienen derivan claramente del objetivo que se busca: la evaluación de la *capacidad de negociación intergubernamental*. Las percepciones de los medios de masas norteamericanos sobre México no tienen necesariamente que coincidir con aquellas otras existentes al interior del gobierno norteamericano. El supuesto no probado de este ensayo es que, en los casos de las coyunturas analizadas, existe un grado considerable de paralelismo entre ambos niveles. La única base de tal supuesto, en el presente momento, es el considerable número de entrevistas que en el curso de los últimos tres años he tenido con voceros gubernamentales norteamericanos. Esto, que no es suficiente para probar la hipótesis que desarrollo, sí parece contribuir a hacerla plausible y, por tanto, digna de mayor profundización y trabajo.

Estas limitaciones se hacen aún más importantes en la última y más tentativa parte del ensayo en la que, partiendo de la hipótesis de que en 1986 el país parece estar "lejos del precipicio y cerca de la presión", trato de identificar algunos de los potenciales objetivos de tal presión, en particular en el campo de la política interna mexicana. En ella pretendo simplemente presentar, sin pretender probarlo en este momento, el "caso lógico" por el que tales objetivos aparecen también como plausibles en la presente coyuntura.

LA "PARADOJA DEL PRECIPICIO" Y SUS SUPUESTOS

Tres son los supuestos básicos en que se basa el argumento desarrollado en estas páginas:

1) Los momentos de peor crisis "objetiva" tanto en el plano fi-

nanciero como en el político interno no son necesariamente los peores momentos de la negociación bilateral. Debido al gran número de vínculos gubernamentales y no gubernamentales que unen la economía y la sociedad mexicana con la norteamericana (debido a la "interdependencia" existente entre ambas formaciones económico-sociales), ésta se vería afectada indudablemente si nuestro país entrase en un momento de deterioro prácticamente irreversible. En este sentido, cuando México parece estar "al borde del precipicio" difícilmente puede esperarse que el gobierno norteamericano le dé "el último empujón".

2) Esto no quiere decir, de ninguna manera, que el país sea inmune a la presión en esas situaciones. A cambio de no dar tal empujón (por acción o por omisión), el gobierno norteamericano aprovecha cuanto le es posible y procura todas las concesiones que pueda obtener de México sin llegar hasta el último punto: la crisis total que afectaría sus propios intereses. La experiencia del "fin de semana mexicano"[3] de agosto de 1982 marca claramente los parámetros básicos en los que esto se mueve, al menos en el campo financiero.

3) En la identificación de lo que constituye "el precipicio" el elemento de primera importancia no es el que proporcione cualquier lectura "objetiva" de los componentes de tal situación, sino por el contrario, la percepción estadunidense de cuáles serían tales componentes.

En el plano financiero no es muy difícil identificarlos. Así, una situación de insolvencia mexicana que forzase una moratoria de facto, se acerca bastante a la caracterización del "precipicio". Y esto por una razón sencilla y bien sabida: el efecto que tal situación tendría en el comportamiento de otros deudores y en el sistema financiero norteamericano e internacional.[4]

En el plano político, las cosas son aparentemente más complejas. Durante el periodo que va de la Segunda Guerra Mundial a finales de los años sesenta, era la estabilidad del sistema político mexicano el valor a partir del cual podía definirse cualquier aproximación al "precipicio".[5] En la última década, sin embargo, esta apreciación

[3] Una buena reseña de tal "fin de semana", desde el punto de vista norteamericano, puede encontrarse en Joseph Kraft, *The Mexican Rescue*, Group of Thirty, Nueva York, 1984. (*Mexico City News* reprodujo el documento en el suplemento especial de su edición del 31 de agosto de 1984.)

[4] Leon Bendesky y Víctor Godínez, "La disuasión financiera en América Latina", en el volumen colectivo, *La vulnerabilidad externa en América Latina y Europa*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1985.

[5] *Estados Unidos: perspectiva latinoamericana*; véase también Guadalupe González, "México, política interna y política exterior en el horizonte de las relaciones México-Estados Unidos: la ruptura de los acuerdos tácitos", en *América Latina/Internacional*, t. 2, núm. 1, FLACSO/Programa, Buenos Aires.

parece haber sido desglosada con mayor precisión en diversos círculos estadunidenses: así, no cualquier cambio del sistema político mexicano es considerado hoy como necesariamente conducente a la inestabilidad. Muy por el contrario, se tiende a reforzar en el curso de estos años la imagen de que con el fin de dar origen a una nueva era de estabilidad, es necesario introducir cambios significativos en la forma de operación de nuestras estructuras políticas. Y aquí está el meollo del asunto. Los estadunidenses no parecen interesados en cualquier tipo de estabilidad sino en una estabilidad que resulte funcional a sus propios intereses, definidos crecientemente a partir de la percepción de que la cada vez mayor vinculación entre ambas economías y sociedades constituye ya un hecho.

La "nueva estabilidad" mexicana que parece buscarse debiera reflejar la consolidación de un tono político que contribuyese a minimizar las tensiones históricamente presentes en las relaciones mexicano-norteamericanas, que este proceso de "integración silenciosa" puede profundizar. Un tono político como el que parece recomendable desde esta óptica también haría posible la definición y mantenimiento de políticas económicas funcionales al mismo proceso. Sobre estas bases es posible identificar el principal componente de lo que constituiría "el precipicio político" en la percepción estadunidense: la generación de un mayor espacio de influencia para "la izquierda". Tal posibilidad admite, desde luego, una serie de gradaciones. En su extremo está la imagen de México como "el siguiente dominó" del proceso de "expansión comunista" en la cintura de América: el "precipicio" por definición. Fuera de esta situación extrema, el país se acerca al borde a medida que se den políticas o desarrollos que parezcan consolidar algunos de los restos intervencionistas y populistas más "negativos" de la acción estatal mexicana. En esta segunda percepción, el componente central de la "izquierda" mexicana sería aquella fracción de la coalición gubernamental y del partido de gobierno que los norteamericanos identifican como representante extrema del "nacionalismo revolucionario".

Los tres supuestos que señalé resumen lo que podría llamarse la "paradoja del precipicio". Si, como dije antes, en los momentos más cercanos a tal "precipicio" no es realista esperar que la parte estadunidense dé el último empujón, y que en consecuencia, los peores momentos de la crisis no son los peores momentos de la negociación, es necesario buscar un corolario para tal argumento. A medida que el país se aleje de los peores momentos de su situación financiera o a medida que los estadunidenses perciban que en el plano político el país no está (y tal vez nunca ha estado) al borde del "precipicio político" tal como ellos lo definirían, es de esperar un endurecimiento en sus actividades si estiman que mediante la pre-

sión, abierta o no, pueden obtener objetivos que definan como prioritarios.

Cada metro que el país se aleje del precipicio es, al mismo tiempo, un metro en el que los norteamericanos pueden empujarlo hacia él sin provocar la caída última. Los peores momentos de la negociación tal vez estén en aquellas situaciones en las que coincidan tres elementos: a) la presión norteamericana no lleva a una "caída definitiva" (definida por ellos como tal); b) los estadunidenses están descontentos con el "estado actual de cosas" ya sea en la relación bilateral, en donde haya puntos de desacuerdo, ya en la cuestión "económica y política" interna; c) el gobierno mexicano por su parte, necesita del apoyo de su contraparte estadunidense para, por ejemplo, conseguir recursos externos imprescindibles.

Estos tres criterios elementales se hacen más complejos cuando se trata de aplicarlos en los diversos temas y áreas que constituyen la relación bilateral. En los párrafos que siguen intentaré emplearlos para identificar algunas de sus posibles combinaciones por lo que hace a sólo dos de estos temas: las relaciones financieras y la política interna mexicana. La comparación de las coyunturas de 1982 y 1985 me guiará en el intento.

1982-1985: ¿CUÁNTO HEMOS AVANZADO?

En un intento por evaluar los cambios que la percepción estadunidense ha sufrido respecto a los temas de este ensayo, la comparación entre la coyuntura de finales de 1982 y de finales de 1985 puede ser esclarecedora. En 1982, el país parecía encontrarse, en la percepción norteamericana, "al borde del precipicio", tanto financiero como político. En el primero de ellos, la visita del Secretario de Hacienda del gobierno de López Portillo a Washington en agosto de 1982 definía claramente la situación: el país se encontraba al borde de la imposibilidad de cumplir sus compromisos financieros. La respuesta estadunidense tuvo en ese caso dos vertientes. En primer término se puso en práctica un "paquete de rescate", cuya importancia no debe desdeñarse. De hecho, al tomar esta decisión, el gobierno norteamericano inició una modificación significativa en su línea de comportamiento económico internacional. El discurso del libre mercado y la necesidad de aceptar sus consecuencias dejó su lugar a una acción gubernamental que difícilmente habría sido contemplada en los programas originales del gobierno republicano. La segunda vertiente, sin embargo, mostró la complejidad del juego que estaba en curso: se dio el apoyo (a un gobierno con el que se tenía diferencias profundas en otras áreas tales como la política hacia la

crisis centroamericana), pero al parecer se obtuvieron a cambio concesiones en otra serie de campos.[6] No se dejó a México, y con él al sistema financiero estadunidense, caer por la pendiente, pero se aprovechó el momento para obtener avances en otras áreas que fueron puntos de desacuerdo por mucho tiempo.

En el plano político, la situación financiera y la crisis centroamericana (que entre otras cosas aumentó exponencialmente el número de corresponsales extranjeros que tomaron nuestro país como su base de operaciones), aumentaron significativamente la atención que la política interna nacional recibía de los medios de comunicación de Estados Unidos. El sentido de tal atención se resumía en un título que sirvió para presentar tanto programas especiales de televisión como reportajes, también especiales, en revistas de circulación masiva: México en Crisis. En la percepción norteamericana, *tal como ésta se expresaba por esos medios*, nuestro país podría constituir "el siguiente dominó", hecho que lo acercaría a la situación "crítica extrema" que describí antes.

La preocupación emanaba fundamentalmente de que México pudiese dar un "giro a la izquierda", contaminado por la crisis centroamericana, la propia retórica del gobierno mexicano ante ella o las presiones de una situación económica y social que, se pensaba, terminaría necesariamente expresándose en el plano político. Es importante constatar un hecho: en aquellos momentos la derecha mexicana, en particular el Partido Acción Nacional, estaba ausente de manera prácticamente total en la lectura norteamericana de la situación política de nuestro país. Se prestaba atención, en cambio, a lo que partidos marginales de izquierda podían hacer para "aprovecharse de la situación". También, por tanto, en el plano de la política interna, México parecía encontrarse al borde del precipicio, tal como los norteamericanos lo definirían. Tampoco parece posible en este caso identificar una voluntad clara por su parte de "dar el último empujón".

A finales de 1982, en consecuencia, coinciden situaciones extremas en el plano económico-financiero y en el político que abren un cierto espacio negociador al gobierno mexicano. ¿Cómo puede compararse la actual coyuntura a este respecto? Hay cuatro momentos clave: la segunda operación interceptación, las elecciones legislativas de mediados de año, la situación creada a partir de septiembre por efecto de los terremotos y el impacto de la caída de los precios del petróleo. En este ensayo me centro en el tercero de estos momentos.

El punto de partida que resulta necesario recoger es que, a dife-

[6] Kraft, *op. cit.*

rencia de la situación de 1982, hoy parece existir una diferenciación significativa en la percepción norteamericana de la situación que enfrenta nuestro país en el plano financiero, por una parte, y en el político, por la otra.

En el primero la emergencia se advierte con mayor claridad. El "precipicio" está relativamente cerca y es poco el espacio con que se cuenta para presionar sin provocar una situación que pudiera salirse de las manos. Por ello la situación negociadora del gobierno mexicano puede encontrar algunos espacios en 1986. De hecho, la gravedad de nuestra situación financiera parece abrir la posibilidad real de que sean "aceptables" para la contraparte estadunidense medidas de cierta heterodoxia en el manejo de estas cuestiones. Si insistir en el cumplimiento ortodoxo del tipo de medidas impulsadas durante los primeros tres años de la administración De la Madrid pudiese llevar a una situación de insolvencia, la decisión de presionar en este sentido sería, indudablemente, examinada con mucho cuidado. Por tanto, tomada en sus términos, y sin pretender aún vincular el análisis de estas cuestiones con otros aspectos de la relación bilateral, la situación en el plano financiero podría terminar ampliando relativamente los términos de la negociación.

Esto no quiere decir que no se vaya a "empujar" a la economía nacional hasta el límite mismo de su tolerancia. Tan sólo indica que la percepción norteamericana respecto a qué constituye tal límite es un elemento crucial que debemos incorporar al evaluar los espacios de maniobra que, paradójicamente, nos abre la emergencia financiera. Recordemos que en la víspera del sismo de septiembre el Fondo Monetario Internacional había decidido suspender créditos a México y esta decisión no pudo sostenerse después de aquél.

La situación en el plano político es distinta. Cuatro son, al parecer, sus elementos clave en el periodo que va de septiembre de 1985 a los disturbios electorales de San Luis Potosí a principios de 1986. El primero de ellos es la consolidación de la imagen de que el país se dirige a un cambio en su forma de organización política. El título mismo de una serie de ensayos (septiembre a octubre de 1985) publicados por el *Wall Street Journal* resume una percepción que encuentra eco en diversos medios de masas y líderes de opinión norteamericanos: *Mexico: Borrowed Time*. "Algo va a cambiar, algo debe cambiar", es el mensaje que se transmite de manera insistente en los círculos estadunidenses. Los sismos de septiembre tendrán consecuencias en las estructuras políticas del país, que los principales periódicos norteamericanos no vacilan en comparar con los del movimiento de 1968.

El segundo elemento es que no resulta claro para ellos cuál será la dirección del cambio. México se presenta a los ojos norteamerica-

nos "en la encrucijada". Los articulistas del *Wall Street Journal* resumen la preocupación de manera bastante clara cuando señalan que el PRI tiene un peculiar instinto para "moverse a la derecha o a la izquierda en momentos cruciales".[7] Para sustentar su preocupación respecto a la posibilidad real de que el segundo de tales movimientos potenciales pueda concretarse, los observadores estadunidenses se centran en ocasiones en el análisis de medidas que, aunque reconocen como necesarias (expropiaciones de propiedades en el centro de la ciudad de México, reglamentación de las actividades de la banca extranjera), les parecen indicar el resurgimiento del "populismo" y sus secuencias negativas: controles de cambios, énfasis en los factores externos como causantes de los problemas nacionales, etc. Así, el 11 de noviembre de 1985 el *New York Times* publicó un artículo en el que la "ansiedad por las próximas acciones" del gobierno mexicano constituía el hilo conductor del argumento presentado.[8]

El tercer elemento, en este caso un poco más implícito, es el espacio que la prensa norteamericana dedicó durante el periodo examinado a los partidos de la oposición; se refleja allí el escaso papel que los mismos tuvieron en el manejo de la emergencia nacional de septiembre. La prensa norteamericana parece haber revaluado lo que hasta hace muy poco tiempo consideraba el "nuevo dato crucial" de la política mexicana: el surgimiento del Partido Acción Nacional como una alternativa en la política electoral mexicana. Aun los partidos y las voces marginales de la izquierda volvieron en esos meses a ocupar un lugar más destacado en su cobertura que el principal partido de la derecha mexicana. Después de haberse transformado prácticamente en una monomanía de la prensa y los medios norteamericanos, el PAN fue devorado por la emergencia, al menos durante el segundo semestre de 1985. Y aunque la explosión de violencia política en San Luis Potosí a principios de 1986 volvió a traer este actor al escenario, es ya prácticamente imposible encontrar voces norteamericanas que propongan que a base de su propia fuerza ese partido podría llegar a afectar de manera significativa la vida política *en el centro del país*.

Pero si la necesidad de transformación política en México no parece hoy contar con agentes internos concretos en el escenario político nacional, la necesidad de seguir considerando tal transformación no sólo como algo eventualmente inevitable, sino como un objetivo

[7] Steve Frazier y Mary Williams Walsh, "Nation in Jeopardy: Earthquake Aftermath Points up Weaknesses of Mexican Leadership", *Wall Street Journal*, 15 de octubre de 1985.

[8] "Impact of Mexican Curbs on Foreign Banks Called Unclear", *New York Times*, 11 de noviembre de 1985.

prioritario para algunos círculos norteamericanos, parece seguir presente. Éste es el cuarto elemento clave de la percepción norteamericana frente a la situación política mexicana en 1986, tal como ésta se expresa en los principales diarios de aquel país.

Un elemento de primera importancia a este respecto en la óptica norteamericana es el que, por primera vez en muchos años, la sociedad civil de la ciudad capital se haya movilizado al margen de las estructuras gubernamentales: "El fracaso del sistema en esta ocasión ha traído lo impensable: la gente se está valiendo por sí misma, afuera del sistema. . ." A este respecto la percepción norteamericana es compleja, pero predominan las notas periodísticas en las que se habla de la pérdida de confianza pública y del cinismo con que la población pareció recibir las acciones del gobierno. Refuerza esta imagen la idea de que algo debe cambiar, aunque no esté claro quién pueda empujar, con sus propias fuerzas, tal cambio: "Lo que es diferente de la situación acutal es que el sistema económico ha agotado sus recursos excedentes al mismo tiempo que el PRI parece no contar más con la voluntad y capital político."[9]

Este potencial vacío político es lo que más inquieta a los estadunidenses en el corto plazo. Como lo plantea un analista académico citado por el *Christian Science Monitor*: "De la Madrid está al borde de un círculo muy vicioso o de uno positivo. Su posición era débil antes del sismo. Si maneja bien la reconstrucción y las serias presiones económicas que vendrán con ella, se beneficiará por una ola de apoyo generada por el desastre. Sin embargo, si los esfuerzos de reconstrucción gubernamental empiezan a ser percibidos como corruptos o ineptos, De la Madrid estará en una espiral descendente muy rápida."[10]

Esta preocupación por la potencial ausencia de una dirección política clara está íntimamente relacionada con la imagen que los medios norteamericanos transmiten de la figura presidencial mexicana. Su evaluación no deja de ser interesante en su propia indecisión. Al inicio del mandato presidencial se evaluó positivamente el estilo pragmático y alejado de las "consideraciones políticas" del presidente De la Madrid. Hoy, parece haber preocupación, precisamente por las consecuencias políticas de tal estilo. Ante la falta de alternativas, el pueblo mexicano parece, en parte por instinto político, buscar la figura presidencial, pero no siempre la encuentra. Este punto se repite tácita o explícitamente en los medios de comunicación de

[9] John Huey, "Mexico: At a Crossroads", *Wall Street Journal*, 18 de octubre de 1985.

[10] Denis Volman, "Future of Mexican Government Tied to Handling of Quake", *Christian Science Monitor*, 25 de septiembre de 1985.

Estados Unidos y a partir de él se refuerza la preocupación por el vacío político y sus peligros. A este respecto vale la pena reproducir el párrafo con el que concluye su análisis de la situación mexicana el equipo del *Wall Street Journal* al que hicimos referencia anteriormente: "Sin reformas importantes el poder del PRI simplemente dejará de crecer. Y en la política —como en la economía— lo que no crece disminuye. Sin un PRI fuerte que empuje a México claramente en su encrucijada, el país continuará en su camino hacia las profundidades del Tercer Mundo. Y si la muerte finalmente llega al sistema político mexicano, es más probable que se parezca a un endurecimiento de las arterias que a un ataque violento y romántico. Es difícil imaginar lo que vendrá después."[11]

Así pues, la situación en el plano político es mucho más compleja que en el financiero. El país no está —opinan los estadunideses— al borde del precipicio, pero puede llegar a él por la incapacidad de su liderazgo político de aceptar la necesidad de un cambio que pueda dar origen a una nueva era de estabilidad compatible con los intereses norteamericanos. Esta evaluación afecta por su parte aquella otra que se hace de las dimensiones financieras de la coyuntura. Dado que el "precipicio financiero" incorpora la evaluación de la "capacidad de resistencia" política y social del país así como las consecuencias políticas de todo ello, la mayor "distancia al precipicio" que hay en la esfera política podría contribuir a un cierto alejamiento del mismo en el plano financiero.

A partir de la información presentada parece plausible la hipótesis de que diversos centros de poder norteamericanos pueden haber ya decidido que es necesario "ayudar a México" a percibir la necesidad de modificar algunos elementos de su vida interna. La presión estadunidense sobre la política interna de nuestro país tendrá, en caso de presentarse, formas que sería difícil documentar en un ensayo como éste. Sin embargo, la posibilidad debe contemplarse seriamente.

Identificar algunas de las cuestiones que será necesario analizar y seguir con detenimiento en el futuro inmediato con relación a tal posibilidad es el tema del último apartado de este ensayo. El punto de partida es muy simple: si la atención y preocupación estadunidense por la situación de la política interna mexicana constituyen un dato importante y novedoso de la situación que enfrentará el país en 1986, debemos preguntarnos sobre el tipo de acciones a que tal preocupación pudiera dar origen. En los párrafos que siguen presento algunas hipótesis iniciales.

[11] John Huey, *op. cit.*

PRESIÓN ¿PARA QUÉ?

¿Cuáles serían las direcciones de un cambio compatible con los intereses norteamericanos? Dos pueden ser, a mi parecer, los elementos clave a este respecto; dos serían, por lo tanto, los objetivos centrales que los norteamericanos podrían perseguir si decidieran (o decidieron ya) "ayudarnos" a asumir los riesgos de la "modernización política".

1) *La redefinición de los términos del debate político en México.* Causa recurrente de conflicto entre México y Estados Unidos es que ambos países tienen, en medida considerable, sociedades "consensuales" en las que porcentajes muy amplios de la población comparten valores básicos. En Estados Unidos la escuela consensual de análisis histórico hace énfasis en este punto subrayando cómo los valores del liberalismo lockiano permean el debate político nacional. En México el "nacionalismo revolucionario" parece desempeñar, al menos hasta hace poco, un papel similar. El problema es que los términos del debate de ambas sociedades tienen un espacio de traslape y convergencia limitado. Por ello, una forma de mitigar la tendencia permanente al conflicto sería modificar los términos del debate mexicano para que fuera más parecido al de Estados Unidos. Un problema clave para la visión norteamericana es, tal vez, el que en el debate político mexicano tienen cabida legítima e influyente, al menos en el discurso, posiciones respecto a temas como el papel del Estado en la economía y los valores de la soberanía y la autonomía nacionales, que no necesariamente contribuyen a hacer más cordial la relación bilateral.

Si bien desde una óptica mexicana la supervivencia de esas posiciones difícilmente puede separarse de la supervivencia misma de la nación, desde una perspectiva norteamericana su permanencia puede, por el contrario, considerarse como un resabio romántico que causa falsos desacuerdos y problemas. Por todo esto, afectar los términos del debate político mexicano con el fin de que sólo tengan credibilidad y sean considerados como posiciones congruentes con el tipo de opciones de política contempladas en Estados Unidos para sí mismo y para nuestro país, podría ser considerado como un objetivo prioritario, si se pretende el tipo de cambio al que me referí antes. La promoción del PAN en el escenario político nacional puede, tal vez, estar más relacionada con este objetivo que con la consideración de tal partido como una alternativa real de poder.

2) *La limitación de la "autonomía relativa" del Estado mexicano.* Una de las preocupaciones más firmes de diversos observadores norteamericanos es la posibilidad de que el gobierno mexicano pueda dar giros, particularmente "a la izquierda" en su manejo de

la política pública. La expropiación de tierras en Sonora, por Echeverría, o de la banca, por López Portillo, son ejemplos a los que se alude sistemáticamente. En este sentido, la autonomía relativa del Estado mexicano resulta potencialmente confusa desde una óptica norteamericana. El país puede estar, en un momento determinado, haciendo todas aquellas cosas que se consideran "recomendables y prudentes" por los estadunidenses, pero no hay garantía de que esa situación pueda considerarse como estable. A este respecto no es difícil precisar que, de manera operativa, la autonomía relativa del Estado mexicano está estrechamente vinculada con la capacidad del Presidente de la República para tomar y sostener decisiones económicas o políticas por encima de los centros de poder más importantes del país. El Presidente mexicano es, para diversos observadores norteamericanos, una "carta loca", cuyo comportamiento puede terminar siendo totalmente impredecible. He aquí lo que podría ser el segundo objetivo norteamericano ante nuestra política interna: limitar tal capacidad de acción autónoma.

Esto aclara un punto: los norteamericanos no buscan necesariamente una modificación en las políticas concretas que ha seguido la administración De la Madrid. Al menos algunos entre ellos entienden que sería muy difícil para cualquier gobierno mexicano hacer más de lo que ya se ha hecho en la política económica, para acercarse a lo que han sido durante décadas las preferencias norteamericanas. Se trata, más bien, de garantizar la permanencia de tal línea de acción, limitando las opciones de la única pieza del sistema político mexicano que en la coyuntura actual, tal como ellos la perciben, podría tener la capacidad de modificarla. Si se me permite una expresión coloquial, Gulliver ya está donde debe estar. Tal vez se podría sugerir algún ajuste no demasiado importante, sobre todo en esferas distintas de la política financiera, pero esos ajustes no implicarían modificaciones radicales. El objetivo, hoy, parece ser amarrar a Gulliver con cuanto pequeño o grande hilo se tenga al alcance. Sólo así se podrá impedir que al despertar intente cambiar bruscamente de posición.

Consideraciones finales

La coyuntura por la que pasan las relaciones mexicano-norteamericanas en 1986, parece, por todo esto, difícil. No debe, sin embargo, pensarse que las características del sistema político mexicano vayan a ser, necesariamente, introducidas en la agenda formal de negociación entre ambos gobiernos. No obstante, parece claro que el contexto en que tales negociaciones se lleven a cabo variará si la clase

de planteamientos reseñados en este ensayo tienden a consolidarse como dominantes en el debate norteamericano sobre México. Es tal la importancia que tendría para nuestro país que aun cuando los argumentos presentados en estas páginas se consideran sólo como plausibles será importante el avanzar en su desarrollo. La presentación de hipótesis es un primer paso. Sólo un trabajo de campo detallado podría darnos conclusiones respecto a, por ejemplo, hasta dónde han avanzado las posiciones reseñadas en el equipo de gobierno norteamericano. Pero no es prudente desestimar lo que puede ser un reto de primera importancia para nuestro país y su desarrollo autónomo.

EL NACIONALISMO Y LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO

BERNARDO MABIRE

El nacionalismo no es ideología unitaria sino categoría que abarca ideologías opuestas, divergentes por sus propósitos. De ahí la necesidad de calificar los nacionalismos para hacer explícito su tipo y contenido. El del Estado mexicano, con sus temas de unidad nacional consumada y armonía social, no refleja la experiencia histórica del país ni su realidad contemporánea de fracturas y divisiones. Más bien las encubre con imágenes idealizadas de México, en cuyo nombre aspira a mantener la organización actual de la sociedad, la economía y el sistema político. Paradójicamente, esa organización frena el avance de la integración nacional, es decir del proceso que gradualmente lleva al conjunto de la población a participar en la actividad económica, la vida cultural y la política nacionales.

El nacionalismo conservador es todo lo contrario de una ideología igualitaria puesto que busca mantener las diferencias. En cambio, la integración nacional suele crear cierta homogeneidad —aunque sea más resultado secundario que objetivo central— a medida que abre sitio y confiere una función a cada estrato social en los quehaceres del país. La homogeneización no implica igualdad absoluta de riqueza, ni erradicación de los conflictos internos de la sociedad, ni negación de particularidades culturales de los grupos que la componen. Subsisten diferencias, pero atenuadas, porque la participación efectiva de todas las clases en un proyecto nacional les garantiza un nivel de vida decoroso, y en esa forma les brinda el sentido de pertenecer a una gran comunidad de valores e intereses. Se dispone así de bases firmes para consolidar la mentalidad colectiva y sostener —gracias a un mercado interno amplio donde se ha vuelto uniforme el consumo de productos básicos— un crecimiento económico capaz de preservar la solidaridad social genuina.

A mayor integración, más viva conciencia de las circunstancias particulares que forjaron la originalidad de la nación. Prospera entonces el orgullo por la cultura nacional. Desde luego, la herencia intelectual y artística no asegura la sobrevivencia, mucho menos el ejercicio de influencia en la escena mundial contemporánea, donde sigue siendo norma inflexible que la capacidad de producir suficientes bienes para toda la población aumenta las posibilidades de que un país se fortalezca y consiga sus metas internacionales. Es tanto más necesaria la integración nacional, clave de la eficiencia productiva y del desarrollo que se traduce en poder. Por la misma razón, cuando aquel proceso se detiene en fases prematuras cabe esperar que comprometa el éxito de la política exterior, a menos que se compensen debilidades internas con una gran población, un territorio inmenso o una posición estratégica única.

A esta opinión podría oponerse el argumento de que la política exterior tiene márgenes de autonomía que le permiten perseguir sus fines aunque la integración nacional sea muy limitada o se haya interrumpido. Esto es verdad en parte, pero si esa política tiene asegurada su supervivencia, sigue enfrentando el problema de que declinarán su eficacia y su capacidad de influencia debido a las condiciones internas adversas. Parece razonable el principio de que un Estado persista en sus luchas en foros mundiales para no perder lo ya ganado, por más graves que sean las divisiones y los problemas nacionales. No es menos cierto que la desigualdad social extrema y la falta de consenso terminarán por obstaculizar o impedir el logro de propósitos internacionales.

A primera vista, grandes diferencias entre clases no deberían interferir con la política exterior si cada país se presenta como bloque unido frente a los demás, guiado por el interés nacional que comparten, en principio, todos sus habitantes. No debe ser mera abstracción ese interés. Para que adquiera un contenido real, han de existir propósitos comunes que solamente son posibles en condiciones de cierta homogeneidad. La fragmentación social preocupa también porque denota desequilibrios de la economía incompatibles con la eficiencia, e incluso puede señalar la falta de un proyecto económico que asegure la vida de la nación.

Ocurre algo parecido en lo que respecta al consenso. Niguna política exterior necesita la aprobación unánime de la sociedad nacional (si es que puede haberla), y el Estado, que por definición tiene a su cargo esa actividad, no la somete a plebiscitos. No deja de ser verdad que diferencias ideológicas extremas suelen radicalizar las posiciones y exacerbar los conflictos a propósito de la política exterior. Ésta puede dar lugar a oposición interna tan violenta, que vea minadas sus bases y mermada su capacidad.

Por las razones expuestas, la insuficiencia de la integración nacional resta poder a un país y eficacia a su labor internacional. De ahí que el Estado mexicano se empeñe tanto en ocultar las fracturas de la nación, pasadas y presentes. La visión oficial de la historia postula que México adquirió su configuración definitiva como resultado de la fusión de dos razas y dos culturas (la indígena y la española) a partir de la conquista, proceso no exento de dolor pero que culminó felizmente en una síntesis étnica y cultural complementada por el desarrollo material cohesionador, que alentaron los "gobiernos revolucionarios" mediante sus programas de reforma y estímulos a la economía. Con todo, las grandes fracturas que se ahondan cada vez más en la sociedad mexicana serían prueba no de fusión cuanto de interacción de dos o más ámbitos que siguen separados, en buena medida, porque las desigualdades en la distribución de la riqueza han perpetuado divisiones étnicas y culturales.

En tiempos de la colonia, cuando hubo fusión se debió más a la fuerza de las circunstancias que a la voluntad colectiva. Fueron muy obvios, en cambio, los esfuerzos deliberados por mantener la segregación racial. La prédica universalista de la religión católica temperó apenas los prejuicios y las relaciones de dominación entre clases que correspondían a razas. México no se ha liberado, hasta la fecha, del racismo que forma ya parte de la normalidad y suele pasar inadvertido, aunque todo el tiempo aflore en expresiones verbales como las utilizadas para denigrar o alabar a una persona en función de rasgos físicos reales o imaginarios. También se percibe el racismo en estereotipos que invocan y consolidan los medios de comunicación al difundir publicidad de bienes de consumo, programas de televisión o canciones populares. Por encima de las anécdotas de crueldad que cada uno conoce y procura ocultar en un rincón de su mala conciencia, la prueba más hiriente de discriminación racial son las comunidades indígenas que no hablan español y viven aisladas en condiciones de miseria extrema, a merced de asedios y explotaciones. En vez de propiciar la integración de estos grupos a las tareas y los beneficios de un verdadero desarrollo económico nacional, y de facilitarles el acceso a las numerosas manifestaciones de una cultura mexicana potencialmente unitaria en su diversidad, se les mantiene marginados, se les desprecia por ser diferentes y se les responsabiliza de la exclusión que padecen, imputable en realidad a prejuicios, resabios de dominación tradicional e ineficiencia económica general.

La continua migración de indígenas hacia los centros urbanos, a donde llegan a engrosar las filas de los desempleados, explica la persistencia de cierto paralelismo entre raza y condición social. Empero, en la actualidad es más difícil que nunca saber si se desprecia a un marginado por su color de piel, su pobreza material, su "falta

de cultura" o las tres razones combinadas. El racismo ha perdido parte de su esencia original conforme se ha convertido en envoltura de otras formas de segregación por varios motivos, no solamente la raza. A la discriminación contra los indígenas se ha sobrepuesto la que padecen grupos más grandes, los que no se benefician de la producción de riqueza ni de las ventajas derivadas del bienestar material. Esta marginación se agravó durante los últimos decenios porque el crecimiento económico, lejos de crear cohesión, cual era su objetivo, propició nuevas divisiones y volvió más profundas las antiguas.

Siempre ha sido desigual la distribución del ingreso en México, pero no deja de sorprender la persistencia del fenómeno ya que a lo largo del tiempo encendió insurrecciones que dieron lugar a reformas, en vista de las cuales cabría esperar hoy mayor igualdad. Ésta no se ha conseguido, quizá, porque la victoria de las causas populares nunca ha sido completa, y porque en cada etapa de la historia nacional, a pesar de transformaciones considerables después de cruentas luchas, han aparecido condiciones para el establecimiento de privilegios que tienden a perpetuarse aunque no tengan legitimidad inicial o la pierdan gradualmente, y aunque los nuevos privilegiados no desciendan de los de épocas pasadas.

La población más pobre se lanzó a la guerra de independencia con afán de romper la escala jerárquica inflexible que frustraba cualquier aspiración de mejoramiento social. Pero quien llevó a su término la lucha independentista, para desligarse de la España donde había triunfado la causa liberal, fue la oligarquía mexicana empeñada en conservar sus prerrogativas. De ahí que la guerra consiguiera el objetivo político de la independencia mas no todas las metas sociales igualitarias de quienes la impulsaron inicialmente. También en la Revolución de 1910 participaron varios grupos con diversos intereses. La multiplicidad de aspiraciones a menudo incompatibles, unas de cambio político, otras de cambio social, y diferentes entre sí las de cada especie por su mayor o menor grado de radicalismo, explicaría la pugna entre facciones revolucionarias y la imposibilidad de que alguna de ellas obtuviera un triunfo definitivo. Al no haber ninguna victoria absoluta, el remedio fue un acto de conciliación por el cual todos ganaron y perdieron simultáneamente, en proporción variable. Se recogieron intereses, valores y fines por esencia incompatibles para mezclarlos en la extraña fórmula que nutre al sistema político vigente hasta la fecha. Nada prueba una auténtica fusión de propósitos. Quizá los objetivos antagónicos no se amalgamaron sino que se juntaron, y en el proceso algunos sufrieron modificaciones sin perder su carácter distintivo.

De ahí que, hasta la fecha, coexistan impulsos reformistas y con-

servadores en la vida política mexicana. Unos u otros han predominado alternativamente, si bien los momentos de auge del reformismo revolucionario son cada vez menos frecuentes y más fugaces. La tensión entre fines opuestos podría resumirse en la contradicción entre la voluntad de distribuir riquezas y la de producirlas. Este conflicto universal ha cobrado fuerza inusitada en México, porque los preceptos de igualdad, que invocan los gobiernos para establecer vínculos con la Revolución, no sucumben frente al deseo más poderoso de promover a toda costa un crecimiento económico según el ejemplo de Estados Unidos. Uno podría pensar que el anhelo de abundancia material se impuso completamente a la vocación de reforma y terminó por destruirla. Aun si fuera eso verdad, el fantasma de los programas sociales continuaría perturbando a una clase política que, ante cualquier acusación de haber perdido su ideal igualitario, menciona la imposibilidad de repartir lo que no se produce todavía. Este razonamiento ha predominado en los cuatro últimos decenios —tal vez con la excepción del gobierno de Echeverría. En cambio, los ideales de igualdad tuvieron su mayor influencia en tiempos más lejanos.

Suele considerarse el periodo de Lázaro Cárdenas como el apogeo de los programas para redistribuir la riqueza, recuperar el control de los recursos naturales y sentar así las bases de un desarrollo material capaz de asegurar un bienestar generalizado. El aceleramiento de la reforma agraria y la expropiación petrolera marcaron el punto culminante de un intenso reformismo que repudiaron los grupos conservadores. El gobierno, temeroso de seguir nutriendo el malestar de sectores sociales poderosos, modificó el rumbo de la política. Tal vez Cárdenas mismo ideó el cambio cuando nombró a un sucesor (cuya moderación conocía), que llegó al poder con lemas de unidad, no de transformación social, y con el proyecto de impulsar la producción más que las reformas. Nada habría sido tan favorable como eso a la colaboración de nuestro país con Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial, etapa benéfica para el desarrollo industrial de México, pues le permitió exportar sus productos a mercados normalmente abastecidos por los países que en ese entonces luchaban entre sí y fabricaban principalmente material bélico.

Fue irreversible el impulso. Desde Ávila Camacho, el apoyo a la industria se volvió fin primario de todos los gobiernos, que la favorecieron con una estrategia de protección comercial e incentivos fiscales y de muchos otros tipos dentro de un modelo de sustitución de importaciones. Por un tiempo éste pareció dar buen resultado, pero aun antes de la crisis que puso en evidencia todos sus defectos, uno de ellos se manifestó claramente: el de acentuar desequilibrios y agudizar desigualdades. Consecuencia inevitable de transferir re-

cursos a la producción de manufacturas y a una rama privilegiada de la agricultura que desempeñaría el papel de respaldar la industria, fue la ampliación de la brecha —enorme de por sí— entre sectores de la economía, actividades en cada sector, zonas geográficas y clases sociales. Las autoridades concebían la desigualdad como un mal necesario y pasajero que se corregiría en cuanto fluyera la riqueza de las áreas prósperas hacia las menos favorecidas, sacrificadas deliberadamente en beneficio de las primeras. El cálculo falló, porque el egoísmo es inherente al privilegio, de tal forma que no existe redistribución espontánea de bienes. No hubo política fiscal que remediara los desequilibrios.

Cuatro decenios de apoyo gubernamental a productores que recibieron innumerables subsidios, protección indiscriminada y exenciones fiscales, dieron por resultado un aparato industrial ineficiente, poco dispuesto a mejorar en vista de la seguridad y la facilidad con que obtenía grandes ganancias, incapaz de producir artículos que por su calidad y precio pudieran competir en el mercado internacional, y dependiente del exterior para la compra de insumos que nunca aprendió a elaborar en forma autónoma. Deslumbrados, quizá, por la prosperidad de Estados Unidos, los políticos y empresarios mexicanos no dudaron que conviniese fabricar localmente numerosos productos de lujo, en vano afán de trasplantar las formas de consumo norteamericanas. Con el tiempo se confirmó en México que un país subdesarrollado no puede imitar impunemente los estilos de vida de naciones muy industrializadas. La imitación equivale a fomentar expectativas de consumo que no logra satisfacer el conjunto de la población porque no bastan los recursos nacionales, e implica establecer industrias que utilizan poca mano de obra en un país donde abunda.

La cada vez mayor desigualdad de fortunas fue creando un abismo entre las clases sociales. Los pobres, que siempre han sido los más numerosos y no dejan de aumentar, debido a sus condiciones de vida tan precarias llevan clavado un sentimiento de exclusión tanto más agudo cuanto los medios publicitarios exhiben los derroches de las clases adineradas, generalmente ostentosas como corresponde a la condición de nuevo rico. En la siguiente franja del espectro social, una clase media que alguna vez fue muy próspera —sobre todo el sector que surgió a la sombra del Estado y se enriqueció en puestos públicos con sueldos demasiado elevados, sin proporción alguna con los méritos de los ocupantes o de la función— vive marginada, a su manera, en mundos de fantasías que se inspiran en el auge de las potencias industriales, y manifiesta profundo desdén por los rasgos distintivos de su país porque los asocia a una frugalidad indigna de sus aspiraciones de consumo. Igualmente ajena a las cir-

cunstancias de la mayoría de la población, la burguesía disfruta el aislamiento de su paraíso privado de abundancia, que ha construido según el modelo de las sociedades más desarrolladas para conjurar inconfesados complejos de inferioridad, pero sin huellas de ciertas cualidades que distinguen a las clases altas de otras naciones. Acostumbrados a pagar pocos impuestos y desprovistos de espíritu empresarial en el mejor sentido de la expresión, los ricos mexicanos proceden a expatriar sus capitales en época de crisis con el argumento de defender patrimonios familiares, razonamiento que denota una voluntad de disociar el destino individual del colectivo, señal a su vez de un nacionalismo débil (si acaso hay alguno) por la falta de identificación con el país.

La crisis de los últimos once años ha vuelto más profundas las diferencias entre clases. Tuvo un efecto similar el interludio del auge petrolero, que por falta de mecanismos para distribuir en forma equilibrada los nuevos recursos financieros enriqueció más a quienes ya gozaban de una posición privilegiada. Podrían ser explosivas las consecuencias, pues van aumentando los rencores sociales en virtud de que la riqueza no suele tener legitimidad en nuestro país, donde la imaginación popular concibe, no sin razón, que el origen de cualquier fortuna son los subsidios en el mejor de los casos, la corrupción en el peor. Los dueños del capital ciertamente no han pagado en México la cuota histórica de penas y trabajos que en otras partes les confiere un aura de respetabilidad.

En estas condiciones, la enorme desigualdad de fortunas determina intereses divergentes propiciadores de conflictos. Cabe preguntar si a falta de incentivos materiales habría elementos intangibles que sirvieran de base a la verdadera solidaridad nacional. La cultura, entendida como producción intelectual y artística, y, en un sentido más amplio, como el conjunto de creencias, valores y sentimientos colectivos de un pueblo, suele servir para mantener cierta cohesión en sociedades con grandes fracturas originadas en la desigualdad material. Sin embargo, esta función deja de ser posible cuando los desequilibrios económicos son tan grandes que causan, como en México, una fragmentación de la cultura misma. Por principio de cuentas, en nuestro país siempre han existido diferencias de pensamiento y sentimiento tan profundas, que ponen en duda la tesis de la fusión consumada de las culturas indígena y española. Hay, sin duda, rasgos mentales comunes a la mayoría de los mexicanos —signo de una identidad nacional en gestación— pero son más las particularidades de grupos humanos todavía muy separados unos de otros.

Lejos de contribuir a la fusión de elementos culturales de distinta naturaleza, el desarrollo económico reciente ha creado tal diversidad de condiciones de vida que a cada una corresponde, lógi-

camente, una subcultura peculiar desvinculada de las demás, en la cual está encerrada la clase social respectiva. Aunque exista un legado de cultura nacional que cada habitante del país podría considerar propio, estratos influyentes de la población —en especial los de ingresos medios y altos— tienden a renegar de esa herencia, en parte porque perciben la tensión angustiante de sus elementos constitutivos que no han terminado de amalgamarse, y sobre todo porque al adoptar como ideal cierto estilo de vida extranjero también han hecho suyos —de modo superficial pero a costa de la originalidad mexicana en potencia— la mentalidad y los valores asociados.

Las dificultades no se limitan a una insuficiente identificación afectiva de la sociedad con su país. También las vertientes intelectuales de nuestro nacionalismo son débiles, puesto que la mayoría de los mexicanos no conocen a fondo su patrimonio cultural, y por ende no saben apreciarlo en su justa medida. La raíz del problema podría ser el bajo promedio de escolaridad, que actualmente no llega a cuatro años. Las escuelas oficiales transmiten a quienes cursan los primeros grados de la educación primaria una experiencia del nacionalismo adecuada a escolares, basada en símbolos y en ceremonias que cumplen funciones básicas, pero quizá no basten para forjar convicciones profundas. Más gente debería tener acceso a un periodo escolar más amplio que divulgara la riqueza intelectual y artística de México, para alentar un patriotismo inteligente, firme y sobrio, no por eso menos profundo, arraigado en el conocimiento de valiosas creaciones nacionales. Empero, extender la educación de esa manera tendrá efecto sólo si se acompaña de reformas para combatir la pobreza material por cuya causa grandes grupos de la población viven enajenados de la herencia cultural que deberían sentir como propia porque les pertenece.

El desolador panorama del México de hoy es el de un país dividido por razones objetivas, aunque pretenda negarlo la retórica oficial. Paradójicamente, los intentos de ocultar las tremendas fracturas que reducen la eficacia del Estado en la promoción de sus objetivos internacionales, casi siempre se apoyan en un discurso nacionalista que postula una especie de unidad espiritual inalterable más allá de las divisiones reales. Pero no se resuelven los conflictos por el hecho de declararlos inexistentes; aunque el discurso político a veces logra tornarlos invisibles, siguen vivos, y así encubiertos son más temibles porque se pierde la capacidad de reconocerlos. Tampoco es razonable confiar, para el mantenimiento de la solidaridad nacional, en catarsis pasajeras a base de ceremonias patrióticas, ni en desastres naturales que rediman los egoísmos durante breves periodos. Mucho menos conviene sucumbir a la tentación de encomendar a la política exterior tareas que no le corresponden porque no tiene

los medios para desempeñarlas con éxito: resolver los problemas internos típicos de un país subdesarrollado y llevar a feliz término el proceso de integración nacional. Cuando se comete semejante error, se nutren expectativas que desde un principio no tienen posibilidad alguna de realizarse, y al no conseguir la política exterior los objetivos que le asignaron imprudentemente se vuelve objeto de críticas, se desprestigia y pierde eficacia incluso para realizar las funciones que le conciernen legítimamente.

Es peor atribuir cualquier carencia de México al entorno mundial, tendencia común tanto en grupos gubernamentales como en los de oposición, y muy perjudicial ya que amplía ilusoriamente la importancia y los alcances de la política exterior. Ésta fracasa al chocar con la realidad pues no tiene remedios contra males de origen local, diagnosticados en forma equivocada sea por ignorancia, sea para confundir a la opinión pública y distraerla de las causas reales de los problemas. Es verdad que algunas dificultades de nuestro país tienen parte de sus raíces más allá de las fronteras nacionales, y pocos factores contribuyen tanto a cohesionar una sociedad como la defensa del "interés común", objeto de consenso, en el escenario internacional. Los conflictos con otras naciones son particularmente propicios para borrar en forma temporal las diferencias internas y presentar al mundo un frente unido. Sin embargo, las crisis no se prolongan indefinidamente en sus fases agudas, salvo que las partes en pugna así lo quieran porque obtienen ventajas de la situación.

Por otro lado, en tiempos normales no hay razón para esperar que la acción internacional del Estado obtenga la aprobación unánime de una sociedad dividida, y mucho menos que suprima esas divisiones cuyos orígenes son internos; su efecto será, más bien, el de acentuar las divergencias si no existe acuerdo respecto a sus objetivos, como tampoco lo hay sobre otras medidas. También se utiliza la política exterior con la esperanza de obtener, en los foros mundiales, éxitos que hagan olvidar los fracasos de la sociedad nacional y confieran a México prestigio ante las naciones, pero quizá el recurso brinde cada vez menos frutos por el debilitamiento del país, debido sobre todo a su crisis económica. Nadie cuestionaría la conveniencia de promover una buena imagen de México en el exterior, y no puede negarse que una identidad se afirma por contraste, al subrayar diferencias. Pero es igualmente cierto que no se vive de símbolos, ni de cultivar una fachada original plasmando en ella los rasgos que se desearía tener y no se tienen.

Un gobierno termina por creer en sus propios engaños. A largo plazo es víctima de ellos, cuando alguna circunstancia crítica exhibe las limitaciones reales del país. Si no fuera por la magia de las ilusiones políticas, no haría falta recordar que la verdadera influencia in-

ternacional de un Estado se apoya en su fortaleza interna, la cual depende de la eficiencia económica, la armonía social bien fundamentada, la legitimidad del sistema político y el vigor de la cultura nacional, condiciones generalmente asociadas que se refuerzan mutuamente. En la escena mundial, no cabe esperar despliegues de poder efectivos de un país que amenaza con desmoronarse internamente, desgarrado por la desigualdad social y hundido en una crisis económica de la que no ha sabido salir con recursos propios.

Por no modificar sus políticas fiscales de muy dudosa equidad, México cayó en el círculo vicioso del endeudamiento externo. También ha tenido que plegarse a las condiciones de organismos internacionales en la elaboración de sus políticas económicas. Si no bastara ese golpe a la soberanía de la nación, los problemas del aparato productivo han hecho evidente la falta de un modelo económico verdaderamente original, capaz de hallar soluciones novedosas para problemas internos. Persiste el deseo de imitar los tipos de producción industrial de grandes potencias cuyo éxito se debe a una experiencia única, no reproducible en otro lugar y otro tiempo. Esta imitación conlleva la de comportamientos que se justifican sólo en sus medios de origen: no pueden arraigar en nuestro país, pero sí vulneran cruelmente una frágil identidad nacional en formación, incapaz aún de cristalizar debido a sus innegables contradicciones aunque llena de esperanza y digna de florecer en su momento porque está repleta de semillas de grandeza.

El discurso oficial mexicano apenas conoce la modestia del realismo. Rara vez admite abiertamente las imperfecciones nacionales de nuestros tiempos. Suele divulgar, por el contrario, la imagen de un país que ha resuelto ya sus conflictos fundamentales y conseguido una plena integración, de modo que está en condiciones de aprovechar al máximo sus recursos para llevar a la práctica un gran proyecto nacional que internamente se traduzca en prosperidad, y, frente al mundo, en autonomía y ejercicio de la soberanía. Esa visión de unidad consumada y funcional no corresponde a los hechos observables, prueba de una brutal fragmentación. El cuadro imaginario se aleja tanto de las circunstancias materiales que impide, en el escenario interno, aceptar la existencia de graves problemas y hacer frente a sus causas, lo cual demora las transformaciones necesarias para resolverlos. En el plano internacional, un excesivo apego a la imagen idealizada que tanto se quiere y que se llega, tal vez, a suponer cierta, puede hacer a la política exterior sobrestimar su alcance y embarcarse, con gran riesgo de fracasar, en proyectos que rebasen las capacidades nacionales.

Ciertamente, algunos países logran ejercer durante breves periodos gran influencia internacional —sin proporción con su poder

verdadero— apoyados en glorias pasadas o en un viejo prestigio que transmite impulsos finales de vigor a su imagen de fortaleza desvinculada ya de condiciones concretas. Pero es efímero el triunfo de la subjetividad. Se desvanecen las ilusiones conforme se ajusta la percepción de los Estados al nuevo equilibrio de fuerzas, guiada por la evidencia. Al cabo de un tiempo, la imagen de cualquier país (tal como la perciben los demás) corresponde a su verdadero peso. Otro modo artificial de aumentar influencia es la adopción oportuna de medidas con poderosa carga simbólica, en favor de causas que gocen de buena reputación universal. También en este caso el éxito resulta pasajero si no hay autoridad moral permanente, asentada en bases firmes.

Quedaría un argumento falaz para defender el uso de apariencias: que, por naturaleza, la política se nutre de ilusiones. Este principio general se comprueba con particular facilidad en México, donde los símbolos adquieren fundamental importancia al desempeñar la tarea de compensar carencias materiales. Casi no hay mejor ejemplo de política interna en la que ceremonias y metáforas ocupen el lugar de acciones concretas, y el discurso a menudo se aleje de la práctica hasta el punto de contradecirla. A juzgar por lo duradero de la situación, muchos mexicanos aceptan, conscientemente o no, que una parte medular de la vida nacional se desarrolle en ámbitos de fantasía, quizá porque los engaños vuelven más llevadera la carga de un sistema autoritario que incomoda pero del que no se logra prescindir. La situación cambia cuando el simbolismo y la prédica oficial se dirigen no a un público interno dispuesto a volverse cómplice de la ilusión, sino a la comunidad internacional. Las otras naciones adoptan, en su calidad de observadores externos, un papel de jueces severos que, excepto si tienen intereses en mantener las ficciones, harán todo lo posible por descubrir las crudas realidades que intenta ocultar la retórica.

Si México ha visto disminuir su prestigio ante países influyentes, se debe a que conocen su debilidad. Perciben, en primer lugar, un grave decaimiento a raíz de la profunda crisis económica que repercute sobre todas las esferas de la vida nacional. Advierten, en segundo término, la contradicción entre la política exterior de México y su política interna; como la primera suscribe principios democráticos que no respeta la segunda, pierde fuerza en la escena mundial. En tercer lugar, las naciones comprenden cuán frágiles son las bases actuales del nacionalismo oficial mexicano, y reaccionan con actitudes que van de la piedad al sarcasmo frente a un orgullo que, a su juicio, carece de fundamentos reales en el presente. La política exterior mexicana probablemente pierda terreno porque en el fondo no es obvio que tenga, por ahora, algo ya cristalizado e indis-

cutiblemente valioso que defender. Con cinismo, podríamos preguntarnos si merece la pena propugnar la conservación de lo que es la sociedad mexicana contemporánea: herida de ineficiencia, corrupción y temor al esfuerzo necesario para consolidar los mejores rasgos de un carácter único.

No obstante, cabe confiar en una capacidad de regeneración que permita superar las imperfecciones de la organización social, económica y política de nuestros días, por cuya causa no pueden volverse realidad inmensas posibilidades que han dejado entrever los mejores momentos de la historia mexicana. La ineficiencia de la economía o la pobreza del trabajo artístico e intelectual en el presente, no deberían ocultar que México dispone de suficientes recursos propios para consumar su integración nacional. En la riqueza de la cultura mexicana, que ha evolucionado en forma discontinua pero conserva latente su vigor, se nutre la esperanza de un desarrollo futuro. Aunque el legado nacional pueda ser una carga si uno contempla únicamente limitaciones y obstáculos arraigados en el pasado, la misma herencia resplandece con esporádicos destellos de originalidad creadora que lucha por aflorar, y lo merece.

Por ende, sólo tendrá eficacia internacional un nacionalismo que vea hacia el futuro y promueva transformaciones. El Estado mexicano ganará en poder si adopta la posición —más digna cuanto más modesta— de proteger no lo que es sino lo que podría ser mediante un nuevo proyecto de desarrollo. La distinción rebasa el plano de las abstracciones. En términos prácticos, implica modificar el contenido del nacionalismo a fin de que guíe la tarea de redimir la sociedad mediante el cambio para brindar sustento verdadero a la vocación mexicana de independencia, en vez de alabar la inmovilidad de un país todavía muy imperfecto debajo de su cubierta de ideales, e incapaz de afirmarse o de ejercer influencia considerable debido a sus deficiencias objetivas. México no necesita un nacionalismo conservador que sirva para justificar cualquier aberración, sino un nacionalismo renovador. Éste postula que no se ha consolidado aún la nación mexicana y que su proceso de integración alcanzará la etapa de madurez sólo cuando desaparezcan las condiciones adversas para el aprovechamiento completo de los recursos del país. Hoy predominan los aspectos brutales y funestos de una mexicanidad abierta a las influencias externas menos recomendables; los rasgos admirables, que aceptan del exterior las aportaciones afines a su naturaleza, podrán surgir alguna vez.

La lucha por sobrevivir como ser autónomo implica otra en pos de un perfeccionamiento nacional que dignifique y legitime la singularidad. En este proceso de transformación interna que merece prioridad (pues las mayores flaquezas del país tienen sus raíces en

él), la política exterior parecería llamada a desempeñar funciones auxiliares mas no secundarias, indispensables, en realidad, para el éxito de cualquier esfuerzo de cambio, ya que haría falta moldear las relaciones internacionales de México en tal forma que armonizaran y no interfiriesen con su empeño de renovación. Eso no quiere decir que la política exterior deba someterse a la interna: conservará su carácter especializado, porque nunca perderá sus atribuciones particulares que responden a necesidades permanentes y específicas. La razón es la imposibilidad de sustraerse del contexto internacional. Conocerlo y filtrar su influencia constituyen el privilegio y la obligación de aquella política. Como ningún país podría ignorar el medio que lo rodea y lo afecta, a todos conviene aceptar de buen modo la interacción con el mundo, luego desarrollar habilidades para extraer de ella cuanta ventaja sea posible. Mejorar la capacidad de negociación internacional figura entre las especialidades de la política exterior.

No falta quien proponga el aislamiento como forma de resguardar la originalidad nacional. Sin embargo, no muchos países han logrado cerrarse al mundo por muy largo tiempo. Lo dificulta el desarrollo de las comunicaciones en nuestros días, y además carece de sentido el afán de aislarse, pues en el fondo nada tiene lo que cierto chovinismo llamaría "un origen puro". Cualquier rasgo que parezca nacer de su entorno inmediato y derivar sólo de él su carácter distintivo, en realidad puede ser producto de influencias externas combinadas con elementos locales. Aquéllas no merecen un rechazo sistemático porque a menudo propician la evolución de un país, sobre todo cuando circunstancias internas obstruyen el florecimiento de capacidades reprimidas.

Aunque sea inevitable recibir influjo extranjero, queda margen para decidir qué y cuánto es admisible. Debe haber forma de abrirse a lo más digno que hayan producido otras culturas y repudiar lo deleznable, a fin de enriquecer el patrimonio mexicano con toda aportación valiosa que pueda uno adaptar, para volverla propia y hacerla rendir, en suelo nuevo, frutos originales. Si en lugar de resignarse a imposiciones México desarrolla la facultad de absorber mediante un acto voluntario lo que desee del exterior, conservará su autonomía: hará prevalecer sus mejores características ya consolidadas y perfeccionará con la riqueza de fuera las que estén formándose. Implícito en el contacto ineludible con el mundo, el acatamiento de las reglas del juego universal por la sobrevivencia no significa profanar la mexicanidad. Deben hacerse algunas concesiones al respetar estilos para cualquier negociación entre países o al realizar un esfuerzo de empatía por comprender la actitud de otras naciones; mas el objetivo no es destruir lo valioso del carácter mexicano sino proteger-

lo mediante la defensa de condiciones concretas para su desarrollo.

Las tareas de cambio interno que la política exterior puede complementar (nunca suplir), además de ocuparse de sus labores propias, abarcan los principales ámbitos de la vida nacional. Sería deseable, por ejemplo, aumentar la conciencia de la cultura mexicana hasta convertirla en impulso vital; nuestro país quedaría así libre de su deseo de imitación y de su complejo de inferioridad subyacente. Pero conseguirlo no está en manos de ninguna autoridad política, y pretender lograrlo despertaría sospechas como cualquier intento de un gobierno por influir en la mentalidad o el sentimiento colectivos, siempre celosos de su autonomía. Puede confiarse, no obstante, en el vigor de un orgullo cultural expresado en el nacionalismo renovador que ha surgido ya de ciertos grupos sociales por fuerza propia —no mediante decretos de un poder central— y que podría fortalecerse con apoyos gubernamentales lo bastante lúcidos como para encauzar la espontaneidad en vez de reprimirla. Si el Estado fomenta esa disposición natural valiéndose de políticas culturales que armonicen con ella y no pretendan controlarla, y si este proceso es paralelo a reformas económicas y sociales que le brinden sustento, México realizará la integración de su cultura. La política exterior podrá entonces divulgar la riqueza de la herencia nacional por fin asimilada, y tendrá en ella un eficaz instrumento para promover sus fines.

Más ardua faena espera en el ámbito de la producción material, donde la prioridad del nacionalismo reformista es integrar toda la población a la vida económica. Un buen uso de los recursos humanos y naturales que hoy día se desperdician, requiere otorgar prioridad a ramas que se descuidaron durante varios decenios, como la producción de alimentos para consumo local o la minería. Se trata de restaurar el equilibrio entre actividades y en cada una de ellas, con el objeto de volver el aparato productivo más adecuado a las necesidades generales de la sociedad. Corresponde a la política exterior una importante función auxiliar en esa empresa, ya que nuestra economía está expuesta a la influencia de otros países. México depende, en particular, de Estados Unidos, su primer socio comercial y una fuente importante de divisas por conceptos como el turismo. Ya que no será fácil modificar vínculos estrechos que el gobierno mexicano mismo fortaleció a lo largo de los años con sus políticas económicas, una buena estrategia de corto plazo es buscar el máximo provecho de una relación que ofrece posibilidades todavía inexploradas. Pero aunque la circunstancia geográfica y el antecedente histórico propicien una vinculación progresiva de las economías mexicana y norteamericana, a largo plazo México debe procurar un crecimiento autónomo basado en una estrategia original pensada para satisfacer sus propias necesidades, pues de otra manera seguirá in-

tegrándose al ámbito de Estados Unidos en una posición subordinada y sin resolver los problemas del subdesarrollo. En su forma actual, la relación de ambas economías agudiza los desequilibrios y la desigualdad en México al propiciar ahí el fortalecimiento de las actividades económicas "modernas", que son funcionales para Estados Unidos mas no para nuestro país, porque prosperan a expensas de ramas a las que está ligada la gran mayoría de la población.

No se niega la conveniencia de fomentar las exportaciones ni se ignora posibles ventajas de recibir capital foráneo, pero debería tener prioridad la producción destinada al mercado interno. Redefinir metas dictará brindar un nuevo respaldo al sector de la agricultura que produce alimentos básicos. Por lo que hace a la industria, México no debe apegarse al ideal de un consumo de lujo ahora que se cuestiona en los países más industrializados, donde influyentes grupos proponen cierta frugalidad en los estilos de vida a cambio de preservar los recursos naturales. La triste condición de la ciudad capital debería convencernos de militar en esas filas, pues ilustra con elocuencia los efectos de una industrialización tan desequilibrada como artificial e inadecuada a las circunstancias. Además de aumentar la eficiencia de la planta productiva ya instalada, se debería impulsar una industria dispersa en todo el país, aunque su técnica no sea la más moderna, orientada principalmente hacia necesidades nacionales y capaz de ofrecer empleo a la mayor parte de la fuerza laboral. No puede saberse bien quiénes llevarían a la práctica ese programa alternativo de crecimiento económico. Cuarenta años de apoyo del gobierno a la industria no lograron consolidar una burguesía nacionalista, pero tal vez se halle su germen en un tipo de pequeños productores que no fueron los más favorecidos por el apoyo gubernamental en el pasado, y quizá lo merezcan ahora mucho más que los beneficiarios tradicionales, cuyo fortalecimiento no se expresa tanto en eficiencia productiva cuanto en capacidad de chantaje.

Con dificultades, la política exterior mexicana sigue haciendo esfuerzos por defender principios arraigados en una tradición diplomática, que son, tal vez, el último refugio de la dignidad del país. Quién sabe por cuánto tiempo logre sostener su empeño frente a obstáculos de tres tipos: el internacional, que reduce el margen de autonomía de los países menores y les impide asumir actitudes originales debido al repunte de la tensión entre las grandes potencias; la crisis económica nacional, cuyo efecto debilitador disminuye la capacidad de acción para ciertos propósitos internacionales, y la falta de armonía entre la política exterior y la política mexicana en general. Aquélla propugna el cambio cuando el signo interno del momento es el conservadurismo; se rige por afanes de justicia, afirmación nacionalista y democracia que para ser más eficaces en los foros mundiales de-

berían tener la contrapartida de un reformismo interno en que apoyarse. México debe cambiar para que su realidad corresponda a los ideales de su acción internacional. La contradicción actual se resolvería de la mejor manera si la retórica se hiciera realidad y el carácter progresista de la política exterior se comunicara a la interna. Ésta no quiere vulnerar los privilegios de aquellos a quienes ha confiado la recuperación económica, pero en el fondo no tiene garantía de que deseen colaborar con ella y debería entonces considerar la posibilidad de alianzas alternativas que revivan el espíritu reformista latente del sistema político mexicano.

No es que recaiga sólo en el Estado una responsabilidad de transformarse para luego promover el cambio de la economía y la sociedad. Los gobiernos tomarán iniciativas propias a menudo, pero en muchos más casos la sabiduría les dictará respaldar las que surjan de grupos sociales con espíritu genuino de reforma. La autoridad política no es capaz de crear cualquier cosa e imponerla a voluntad, pero sí puede cultivar fuerzas que existen por cuenta propia e identificarse con ellas. Ahí radica la esperanza de que el sistema político mexicano recupere su vocación olvidada.

CONDICIONANTES DEL ACTIVISMO DE LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA (1960-1985)

JORGE CHABAT

Para estudiar la política exterior mexicana, la perspectiva teórica que toma en cuenta las relaciones entre las políticas interna y externa ocupa un lugar importante.[1] Varios estudios de caso se han hecho con base en esa relación.[2] Es importante insistir en el valor de estos trabajos que tratan de encontrar los elementos que conforman la política exterior mexicana, pero existe siempre el riesgo, al concentrarse en una perspectiva determinada, de dar privilegio a un criterio de entre muchos. Este riesgo está en el análisis de las causas internas de la política exterior mexicana, sobre todo de periodos de activismo en los que parece que el interés gubernamental al decidir sobre política externa procura satisfacer demandas internas.

Para evitar el énfasis excesivo en elementos internos y medir la profundidad de la correlación entre la actividad de México en política exterior y otros factores, es necesario analizar los momentos principales de esa actividad y la situación interna que predomina en cada caso.

En este trabajo intento presentar algunos casos importantes de política exterior relacionados con elementos internos para registrar las frecuencias y las rupturas. Trataré primero los elementos que

[1] "Parece haber consenso —dice A. Van Klaveren— en que las relaciones entre política interna y política externa son particularmente estrechas en ese país." Alberto Van Klaveren, "El análisis de la política exterior latinoamericana: perspectivas teóricas", en *Entre la autonomía y la subordinación. Política exterior de los países latinoamericanos*, H. Muñoz y J. Tulchin, comps., Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, p. 42.

[2] Olga Pellicer de Brody, *México y la Revolución Cubana*, México, El Colegio de México, 1972.

por tradición definen la política exterior mexicana, para establecer los casos que se apartan de esta tradición. Analizaré luego los casos seleccionados, sus constantes y variables; en este acápite describiré la política de México hacia la revolución cubana en 1962 y 1964, la política exterior de Echeverría en sus puntos de ruptura, y la del régimen de López Portillo frente a Estados Unidos y América Central.

La tradición de la política exterior mexicana

Cuando se compara la política exterior mexicana con la de la mayoría de los países en desarrollo, se distingue una consistencia inusual. Pero ello no significa —como dice Mario Ojeda— que la política exterior mexicana no haya sido, en ocasiones, casuística y empirista,[3] ni que, a pesar de este grado de consistencia, no hubo momentos y periodos en los que las grandes líneas generales parecen ser puestas en duda. Sin embargo, los principios y actividad de la política exterior mexicana permiten que estos momentos de ruptura se puedan estudiar como tales. Cabe señalar que los momentos de ruptura que analizaré, aunque son una "desviación" de la regla, no son necesariamente negativos o contraproducentes para el interés nacional.

John F. McShane define los principios tradicionales de política exterior, tema constante en los discursos de los gobernantes mexicanos de los últimos decenios,[4] de la siguiente manera: 1) autodeterminación de todas las naciones; 2) principio de no intervención; 3) nacionalismo y derecho a la independencia; 4) seguridad colectiva, desarme y solución pacífica de controversias; 5) igualdad jurídica de todas las naciones, y 6) respeto y estricta adherencia a los principios del derecho internacional.[5] A causa de la adhesión estricta a estos principios, dice el mismo autor, la política exterior mexicana y sus relaciones internacionales se subordinan a las preocupaciones del gobierno por los asuntos internos. J. Castañeda señaló este rasgo en 1956: "México apenas empieza a superar el concepto puramente bilateral de las relaciones internacionales," e insistió en que la política exterior "podría ya desempeñar una función positiva", en lugar de la actitud defensiva y negativa,[6] que im-

[3] Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, p. 94.

[4] *México a través de los informes presidenciales. La política exterior*, México, Secretaría de la Presidencia, 1976.

[5] John F. McShane, "Emerging Regional Power: Mexico's Role in the Caribbean Basin", *Latin American Foreign Policies*, E. Ferris y J. K. Lincoln, eds., Boulder, Colorado, Westview Press, 1983, p. 192.

[6] Jorge Castañeda, *México y el orden internacional*, México, El Colegio de México, 1981, p. 15.

plicaba el principio de la no intervención. No obstante, hasta 1970, la política exterior de México mantuvo, en términos generales, las siguientes características: "Legalismo, abstencionismo, pasividad, falta de compromiso real y hasta aislacionismo."[7] Este carácter defensivo se explica, según R. Green, por las siguientes razones: *a)* la trágica experiencia de constantes intervenciones extranjeras; *b)* el peso enorme de la relación con Estados Unidos, y *c)* la concentración del país en la creación y fortalecimiento de instituciones para el desarrollo político, económico y social de la nación. Este último elemento tiene su contrapartida en un acentuado nacionalismo que se manifiesta —dice J. Castañeda en la obra citada— "por una preocupación menor, y aun por una relativa desestimación, en la opinión pública y en las esferas gubernamentales, de aquellas cuestiones internacionales que tienen carácter más general y cuyo aplazamiento no crea un problema interno inmediato".

Si los principios tradicionales mencionados por McShane son producto de una actividad defensiva y aislacionista constante, en términos generales, hasta 1970, no se puede establecer una relación automática entre estos principios y la actitud pasiva. Hasta 1970 hubo casos en los cuales, al aplicarse algunos de estos principios, no se reforzó el aislamiento y se rompió la pasividad tradicional, como la expulsión de Cuba de la OEA y la invasión de Dominicana. También después de 1970 se rompe la pasividad y se rompe con los principios tradicionales, como el de no intervención. En ambos casos se sale del aislamiento, actitud que, a partir de 1970, como sugiere R. Green, se vuelve más regla que excepción. Desde luego, en este periodo la actividad se apega en ocasiones a los principios tradicionales y en ocasiones no.

Con base en lo expuesto podemos decir que la continuidad de la política exterior mexicana tiene dos aspectos: en uno conserva su actitud defensiva y pasiva, en otro los principios tradicionales. La continuidad de la política exterior debe pues entenderse en ambos aspectos, aunque la pasividad y el aislamiento están quedando atrás a causa del desarrollo del país y de la relación de México con el mundo. Pero esto no implica que no se pueda hablar de la continuidad de los principios tradicionales, entre otras razones, porque el mismo partido político está en el poder desde hace cincuenta años.[8] La estabilidad política de México nos ayudaría, así, a explicar la formación y permanencia de los principios ya señalados, relacionados, sin duda, con los de la Revolución mexicana.[9]

[7] Rosario Green, "La política exterior del nuevo régimen", en *Continuidad y cambio en la política exterior de México: 1977*, México, El Colegio de México, 1977, p. 3.

[8] Mario Ojeda, *op. cit.*, p. 96.

[9] David Ramírez, "El Estado de la Revolución Mexicana; coordenadas políticas

Así pues, tenemos dos formas para medir el alejamiento de la política exterior de México de las pautas tradicionales: una se refiere al grado de actividad en el exterior (abandono del "tradicional aislamiento"), y otra al grado de conservación del cuerpo de principios resumido por McShane; ambas condensan varios años de desarrollo político de México.

Podríamos añadir como otro criterio para medir la ruptura con el estilo de conducta tradicional, el grado de independencia frente a Estados Unidos en el desarrollo del activismo. Para nadie es secreto que la influencia de este país creó un modo de convivencia (no de subordinación total ni conflicto abierto permanente), sobre todo a partir de la Segunda Guerra Mundial, que contribuyó a formar la política exterior mexicana.[10] Sin embargo, insisto en que el punto de independencia de las posiciones norteamericanas que muestra la política exterior de México es un elemento específico para medir su alejamiento de pautas tradicionales, que puede o no coincidir con una actitud activa en las áreas internacionales.[11]

Con base en estos tres elementos para definir el cambio de la política exterior analizaré los casos seleccionados que tienen, al menos, alguno de ellos.

La actitud de México ante el bloqueo y expulsión de Cuba, representa una posición activa e independiente de Estados Unidos, aunque no rompe con los principios clásicos de autodeterminación, no intervención, etc. En la política exterior de Echeverría, hay una gran división entre los actos característicos del activismo que expresan independencia frente a Estados Unidos (la promoción de la Carta de Derechos y Deberes Económicos y la ampliación de relaciones diplomáticas y comerciales con países del Tercer Mundo), y los que tienen el requisito del activismo combinado con la ruptura de principios tradicionales (la ruptura con el régimen chileno, la visita al Papa, la condena al régimen de Franco en España y el voto antisionista en la ONU). Ocurre lo mismo en la política exterior de López Portillo: activismo e independencia frente a Estados Unidos manifiestos en el alejamiento a partir de 1979, después que Estados Unidos se negó a comprar gas mexicano, y ruptura con los principios

---

de la política exterior", *Cuadernos de Política Exterior Mexicana*, México, CIDE, 1985 (en prensa).

[10] Daniel Levy y Gabriel Székely, *Estabilidad y cambio. Paradojas del sistema político mexicano*, México, El Colegio de México, 1985, cap. 6.

[11] Es una distinción metodológica importante, aunque históricamente la participación activa de México en el exterior —incluso en la época de la Segunda Guerra Mundial y la "guerra fría"— casi siempre coincide con un enfrentamiento con Estados Unidos.

tradicionales en el apoyo a la insurrección sandinista y la declaración franco-mexicana sobre El Salvador.

ACTIVISMO EN POLÍTICA EXTERIOR Y FACTORES INTERNOS

El estudio de las variables que afectan la política exterior latinoamericana atiende a factores internos y externos. Aunque, dice Van Klaveren, la mayoría de los autores coinciden en que "ambos tipos de variables son relevantes, no hay acuerdo sobre el peso relativo que tienen".[12] No obstante, los factores externos han llamado más la atención de los académicos que las variables internas. Coincido con Van Klaveren en que esto se debe a la escasez de estudios de casos detallados que tratan este tema, pero hay otras razones que tienen que ver con el desarrollo del país que se estudia, y que en el caso de los países latinoamericanos como México no se refleja en un desarrollo político que permita la existencia de actores internos diferenciados. Como sugiere Adeed Dawhisha sobre Medio Oriente, pero puede aplicarse a América Latina, "la toma de decisiones en política exterior generalmente se considera una actividad del alto liderazgo, más aún en una región caracterizada por la relativa debilidad del gabinete, por parlamentos que aprueban todo y por partidos políticos (cuando existen) que desarrollan principalmente funciones legitimadoras o movilizadoras".[13] Esto no significa que no haya factores internos ni que éstos no influyan en política exterior. El problema —como dije arriba— es el peso relativo que estos factores tienen, aun aceptando la dificultad de aislar totalmente estos factores internos en un mundo tan interrelacionado como el actual, y cuya vinculación con el exterior puede no estar limitada a las estructuras y medios políticos formales.[14]

Podemos, pues, tratar de ver en qué casos la política exterior mexicana se ha apartado de la "tradición" establecida, qué papel han desempeñado los factores internos y, sobre todo, cuánto han influido o no en esos cambios de política exterior. Medir esta importancia relativa será de mucha utilidad, sin duda, para el futuro análisis de la política exterior, y puede ayudar a fijar la importancia real de las variables internas y externas en los cambios de la conducta exterior de México.

[12] A. Van Klaveren, art. cit., p. 19.

[13] Citado por Bahgat Korany, "The take off of Third World Studies? The Case of Foreign Policy", *World Politics*, 35 (1983), p. 481.

[14] *Ibid.*, p. 484.

EL CASO CUBANO: ¿RESPUESTA A GRUPOS O BÚSQUEDA DE ESTABILIDAD POLÍTICA?

Parece fuera de duda, y muchos estudios así lo sugieren,[15] que el apoyo de México a Cuba en la OEA no constituyó una violación a los principios tradicionales, sino que se apoyó en algunos de ellos: autodeterminación e igualdad jurídica de todas las naciones y, principalmente, no intervención, respeto y adhesión a los principios del derecho internacional. No obstante, es claro que el apoyo a Cuba, aunque no llegó a afectar de manera sustancial las relaciones entre México y Estados Unidos, sí fue una muestra de independencia. También es cierto que "la adopción de una política de franca independencia hacia Cuba contribuyó a mantener el prestigio 'revolucionario' del gobierno mexicano, sin que esto creara problemas políticos o económicos en el interior del país o con Estados Unidos".[16] Pero que la actitud mexicana no repercutiera de manera sustancial en la relación bilateral, no significa que la decisión no haya representado una ruptura frente a la tradicional pasividad, ni que México no haya tenido que enfrentar presiones del gobierno norteamericano, incluso sanciones económicas.[17]

Ahora bien, aparte de las consecuencias para México (en este caso no fueron perjuicios directos al país ni inestabilidad), interesa indagar en las causas de esta actitud que rompió sin duda con las normas tradicionales. Podríamos ubicar los determinantes de esta decisión tanto en lo interno como en lo externo. En el primero se ha dicho ya —y con razón— que perseverar en el principio de no intervención protege a México ante una posible intervención futura.[18] Se ha dicho también que al apoyar a Cuba México protegía su propia estabilidad política, creyendo que las buenas relaciones con este país lo protegían del "virus marxista".[19] Esta explicación ha probado ser cierta, pues, como dice Mario Ojeda, "la neutralidad cubana hacia México es un hecho demostrable. No se tiene noticia alguna, por ejemplo, de que Castro haya fomentado, o siquiera alentado, movimientos subversivos en México y lejos de ello, hasta fines de 1967 —fecha en que las relaciones entre ambos países empezaron a deteriorarse—, bien puede decirse que el propio Castro contribuyó indirectamente, con sus referencias de respeto al gobierno mexicano, a desalentar los movimientos guerrilleros de inspiración y organiza-

[15] Cf. Olga Pellicer de Brody, *op. cit.*, pp. 31 *ss.*

[16] Olga Pellicer de Brody, "Veinte años de política exterior mexicana: 1960-1980", *Foro Internacional*, 21 (1980), p. 149.

[17] M. Ojeda, *op. cit.*, pp. 48 y 80.

[18] *Ibid.*, pp. 80-81.

[19] Daniel James, "Mexico: America's Newest Problem?", *The Washington Quarterly*, 1980, núm. 3, p. 90.

ción nacionales".[20] Si Estados Unidos opta por no deteriorar las relaciones con México a pesar de su actitud, se debe en gran parte —sugiere O. Pellicer— al interés común de ambos gobiernos de conservar la estabilidad política de nuestro país.[21]

Estas explicaciones "externas" para analizar la conducta mexicana hacia Cuba tienen coherencia, pero también debemos tomar en cuenta explicaciones "internas". La primera de ellas, que tiene dos vertientes, es la presión que ejerció la izquierda mexicana en un ambiente crítico por el conflicto ferrocarrilero de 1958. Con la política exterior buscaba el gobierno legitimidad, y para ello se apropiaba de una de las banderas más importantes de la izquierda. Esto sugiere, dicen Levy y Székely, que al usar la revolución cubana el gobierno pudo "manipular" la izquierda mexicana.[22] Los especialistas toman con cautela esta interpretación y la secuela de burdas simplificaciones, por lo menos en lo referente a la influencia que pudo ejercer la izquierda mexicana en la política hacia Cuba: "Independientemente del interés de las actividades de la izquierda mexicana en esos años —dice O. Pellicer—, el hecho es que ésta no llegó a convertirse en un factor de poder capaz de tener una influencia sobre las decisiones gubernamentales."[23]

Nos preguntamos, pues, si en la relación entre crisis política y política exterior, la primera puede influir en la segunda. La crisis de los ferrocarrileros y el movimiento magisterial no parecen haberse resuelto por la política de México hacia Cuba (los grupos procubanos eran en realidad frágiles y representaban un sector definido de la izquierda). Esa crisis tuvo causas más profundas, que desembocaron en el movimiento estudiantil de 1968 en cuya "solución" tampoco pareció desempeñar un papel importante la política exterior. Sin embargo, cabe anotar aquí, a fin de tenerlo en cuenta más adelante, la presencia —generalmente desarticulada— de crisis política y alejamiento de las pautas tradicionales en política exterior.

[20] M. Ojeda, *op. cit.*, p. 83; véase también Alan Riding, *Distant Neighbors*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1985, p. 343.

[21] Olga Pellicer de Brody, *op. cit.*, p. 127.

[22] Levy y Székely, *op. cit.*, p. 206. En todo caso, la idea de que el gobierno mexicano *utilizó* la política exterior para apoderarse de una de las banderas de los grupos de izquierda y reforzar así su posición interna resulta plausible, pero no se puede plantear como la *motivación principal*. En este sentido, se podría hablar más de un *uso interno* de la política exterior (definida por factores vinculados al exterior y, de manera global, vinculados a la estabilidad política interna) que de una *causa directa* de dicha política exterior. Hablo aquí de *uso interno* con el sentido que da al término Franklin B. Weinstein en su artículo "The Uses of Foreign Policy in Indonesia: An Approach to the Analysis of Foreign Policy in the Less Developed Countries", *The Theory & Practice of International Relations*, McLellan, Olson & Sudermann, eds., Nueva Jersey, Prentice-Hall, 1974.

[23] Olga Pellicer de Brody, *op. cit.*, p. 115.

La política exterior de Echeverría: los límites del activismo

Después de López Mateos, en el siguiente sexenio disminuye la actividad externa; "entre 1965-1970 —dice O. Pellicer— todo sucedió como si los objetivos principales de la actuación internacional de México fueran, de nuevo, el mantenimiento de tradiciones y el fortalecimiento de la 'relación especial' con Estados Unidos".[24] El decaimiento de la política exterior —reconocido incluso por Díaz Ordaz—[25] repercutió en las relaciones con Cuba,[26] al grado de que hubo pronunciamientos presidenciales respecto a la posición de Cuba frente a los secuestros aéreos, que se condenaron con firmeza.[27]

Es por ello que la política exterior de Echeverría, que tuvo, desde luego, innovaciones importantes, pareció una ruptura con el periodo anterior. Como dije arriba, la política de Echeverría, en varios aspectos, rompió con la tradición en política exterior, aunque habría que distinguir entre éstos y los que simplemente fueron abandono de la pasividad que hubo con Díaz Ordaz. Entre los primeros está el amplio intento de "diversificar la dependencia"[28] de Estados Unidos, manifiesto en la colaboración con los países del Tercer Mundo y cuya expresión concreta fue la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados. Constituye una serie de elementos encadenados que difícilmente se pueden resumir en una sola propuesta o ubicar en un solo momento de esta política tercermundista. Es claro, además, que esta política tenía perspectivas de largo plazo cuya explicación debe buscarse en causas estructurales y no en coyunturas.[29]

Dejando a un lado la evaluación de esa política —cuya repercusión fue, a la postre, más limitada de lo que se pensó en su momento— se piensa, en general, que los cambios procurados por Echeverría correspondían a un ambiente propicio para transformar el sistema internacional, cuyos efectos sobre el país habían contri-

[24] Olga Pellicer de Brody, art. cit., pp. 153-154.

[25] Al asumir la presidencia en diciembre de 1964, dijo: "Se es injusto con México cuando se le señala como deseoso de constituirse en líder de América Latina. *Ni lo pretendemos ni lo deseamos.* Dentro del concierto latinoamericano, México podrá ir, circunstancialmente, a la cabeza o a la zaga, o en posición intermedia en alguno de los aspectos de nuestra vida; pero *aspira únicamente a ser un miembro más en el conjunto* que suma su esfuerzo para el mejoramiento común", *México a través de los informes presidenciales*, p. 489 (cursivas nuestras).

[26] Cf. Mario Ojeda, *op. cit.*, p. 85.

[27] Gustavo Díaz Ordaz, "Sexto Informe al Congreso de la Unión, el 1° de septiembre de 1970", *México a través de los informes presidenciales*, pp. 514-515.

[28] Cf. Rosario Green, art. cit., p. 4.

[29] Cf. Yoram Shapira, "La política exterior de México bajo el régimen de Echeverría: retrospectiva", *Foro Internacional* 19 (1978), pp. 62-91.

buido a agudizar presiones internas.[30] Esta búsqueda de transformar el sistema internacional tiene, desde luego, una contraparte interna que fue la crisis del modelo económico seguido en las últimas décadas.[31] La política tercermundista tiene sin duda una clara motivación externa, porque busca influir en una serie de condiciones internacionales que estaban gestando una crisis en el país. Ahora bien, como dice Shapira,[32] estas condiciones existían antes que Echeverría llegara a la presidencia, lo que hace suponer que hubo otra causa para desarrollar esa política. Shapira opina que la explicación puede encontrarse en la peculiar experiencia política de Echeverría como secretario de Gobernación en el sexenio anterior; también sugiere que el reformismo frustrado de Echeverría y la convergencia de las necesidades de supervivencia de la élite, así como las motivaciones del Presidente, influyeron en la promoción de la nueva política exterior. Rosario Green[33] resume la situación de la siguiente manera: 1) crisis del modelo económico en que México basó treinta años de su crecimiento, con la consiguiente necesidad de obtener divisas externas y, por tanto, exportar; 2) necesidad de restituir a México el prestigio internacional del que siempre había gozado y que, puesto en duda por los sucesos de 1968, repercutía en el turismo; 3) necesidad de reforzar las bases del sistema político mexicano atrayendo a la intelectualidad de izquierda alejada del gobierno a raíz de la crisis de 1968; 4) problemas internos, como la desigual distribución del ingreso y riqueza, desequilibrios sectoriales y regionales, elevada tasa de desempleo, analfabetismo y desnutrición, problemas de vivienda, asentamientos espontáneos y especulación urbana, muy difíciles de resolver sin gran costo político; la política exterior serviría para desviar la atención de esos problemas, y 5) necesidad personal de Echeverría de trascender interna e internacionalmente.

Éste es un buen resumen, pero es evidente que si estas explicaciones pueden cubrir el universo de las causas, no todas tuvieron el mismo peso. Como ya dije, es difícil poner en duda la necesidad del país de diversificar sus relaciones, sobre todo para reducir la dependencia de Estados Unidos, cuya "relación especial" con México quedó en duda a fines del sexenio de Díaz Ordaz con la operación interceptación de 1969.[34] La imposición de la sobretasa del 10% a las exportaciones mexicanas en 1971, por el gobierno de Nixon, contribuyó a precipitar la diplomacia activa de Echeverría. Sin advertir

[30] *Ibid.*, p. 63.
[31] Cf. Rosario Green, art. cit., p. 4.
[32] Shapira, art. cit., pp. 64-65.
[33] Rosario Green, art. cirt., pp. 4-5.
[34] Cf. Carlos Astiz, "México's Foreign Policy: Disguised Dependency", *Current History*, 66 (1974), pp. 223 y 225.

esas presiones sobre la economía mexicana, es difícil entender la política tercermundista de Echeverría, que buscaba (ahora se ve que algo ilusoriamente) influir en uno o varios medios externos para mejorar la situación interna.[35]

Por lo que respecta a la necesidad gubernamental de atraer a los intelectuales de izquierda, era importante para el nuevo régimen después de la crisis de 1968. Echeverría advirtió esa necesidad desde su campaña presidencial y parece claro que la "apertura democrática" interna, que incluía la incorporación al gobierno de algunos dirigentes del movimiento de 1968 y la liberación de presos políticos, ocurrió desde el principio y fue la respuesta principal al reto de atraer ciertos grupos de intelectuales. Es plausible suponer que el activismo tercermundista, evidente a partir de 1972, vino a reforzar esta "apertura democrática" pero no a sustituirla. Por otro lado, los graves problemas internos que menciona R. Green constituyen una de las muestras más evidentes de la crisis del modelo económico mexicano, que se intentaron aminorar con una política de gasto público y endeudamiento externo y se reflejaron en la crisis de 1976.[36] Desde esta perspectiva, la política tercermundista de Echeverría intentó resolver algunas de las causas externas de estos desequilibrios sin aplicar dentro del país políticas radicales. La política exterior de Echeverría quizá distrajo la atención de los problemas económicos y sociales, pero sus efectos no fueron muy profundos —sobre todo en los sectores masivos sobre los que se quería influir—, por el desinterés en cuestiones internacionales de amplias capas de la opinión pública.[37] En todo caso, la influencia de la política exterior pudo haber sido mayor en grupos con acceso e interés en los medios de comunicación, como los intelectuales de izquierda.

Por último, la personalidad de Echeverría y la preocupación por cambiar su imagen luego de la crisis de 1968, no se puede descartar, pero es insuficiente para justificar el cambio de las relaciones externas del país si no hubieran existido las presiones que afectaban la economía de México. La personalidad de Echeverría nos sirve para

[35] Es obvio que los acontecimientos de 1968 habían deteriorado la imagen de México, pero una activa política tercermundista no parece, a la distancia, una forma lógica de mejorarla, sobre todo en el turismo. La mayor parte del turismo provenía de países desarrollados, que no veían con mucha simpatía la política exterior de Echeverría.

[36] Cf. Mario Ojeda, "México ante los Estados Unidos en la coyuntura actual", en *Continuidad y cambio en la política exterior de México, 1977*, pp. 39-60; y Guy Poitras "Mexico's Foreign Policy in an Age of Interdependence", *Latin American Foreign Policies*, p. 108.

[37] Desinterés que Castañeda documentó desde 1956 (cf. *México y el orden internacional*), y era notable en la época de apoyo a Cuba (cf. Olga Pellicer de Brody, *México y la Revolución Cubana*, p. 94).

explicar ciertos matices de su política tercermundista. Algunos detalles de esta política (declaraciones, ciertos viajes, franco apoyo a determinados países) sólo tienen sentido si en efecto hubo en Echeverría anhelo de trascendencia y preocupación personal por el papel que desempeñó en 1968.

La personalidad del presidente también puede ser útil para explicar las otras "rupturas" en la política exterior de Echeverría. Son decisiones del gobierno mexicano que parecen haber roto con los principios tradicionales de no intervención, autodeterminación, etc. Aunque estas decisiones no sirven para definir la política exterior mediata, fueron decisiones con consecuencias limitadas que representan una ruptura con la tradición establecida y que, al parecer, no tienen causas externas. Shapira[38] menciona cinco casos en los cuales Echeverría se apartó de los principios tradicionales: 1) política hacia el régimen de Salvador Allende en Chile; 2) condena al régimen franquista por la ejecución de cinco guerrilleros vascos en 1975; 3) visita al Papa en 1974; 4) voto antisionista en la Asamblea General de la ONU a fines de 1975, y 5) manifestación de pretensiones mexicanas sobre el territorio de Belice. Shapira sugiere que el apoyo a Allende y la condena a Franco tenían propósitos internos; el voto antisionista y la reclamación de Belice responderían al propósito de mantener congruencia con los principios de defensa de los intereses del Tercer Mundo; la visita al Papa, para Shapira, pertenece sólo "a la lista creciente de incongruencias o desviaciones de los conceptos o prácticas tradicionales".[39] Pero si la política hacia Chile (sobre todo la ruptura de relaciones diplomáticas) y la condena a Franco buscaban influir en cierto sector de la opinión pública, no se ven indispensables para acercarse a grupos progresistas. Ya se ha tratado la legitimidad que dio la relación con Allende al sistema político mexicano,[40] pero la ruptura diplomática con el régimen de Pinochet y el apoyo abierto a los miembros del gobierno de Allende, sugieren interés por tomar una posición que no coincide con los principios tradicionales de la política exterior mexicana.[41]

Ahora bien, si la actitud hacia Chile tiene explicaciones de orden interno, la condena a Franco (en las postrimerías del sexenio, cuando muchos problemas económicos y sociales eran patentes) no parece tener iguales fundamentos. La condena a la ejecución buscaba, sin duda, afirmar principios democráticos del gobierno mexicano, pero la acusación hecha por los medios de comunicación españoles,

[38] Yoram Shapira, art. cit., pp. 82-97.

[39] *Ibid.*, p. 88.

[40] Carlos Arriola, "El acercamiento mexicano-chileno", en *Lecturas de política exterior mexicana*, México, El Colegio de México, 1979, pp. 109-166.

[41] Yoram Shapira, art. cit., pp. 82-83.

do el Presidente mexicano se quejó públicamente de que el gobierno norteamericano lo había dejado "colgado de la brocha" con la exportación de gas a Estados Unidos.[48]

Posteriormente, el hosco tratamiento que dio López Portillo a Carter confirmó el supuesto de que algunas cosas cambiaban en la política exterior mexicana, y que no iban a fomentarse las buenas relaciones con Estados Unidos.[49] En la visita de Carter, López Portillo hizo explícita la causa de este cambio de actitud al señalar, refiriéndose obviamente al petróleo, que ". . .México por primera vez en su historia tiene la oportunidad, a partir de un recurso no renovable y la *autodeterminación financiera que le significa*, de resolverse como la nación libre, segura y justa en que soñaron sus próceres, regida por las normas de una revolución hecha gobierno y empeñada en vivir en una paz nutrida por el respeto al derecho ajeno. Tal vez sencillo: pero válido."[50] Este recurso no renovable no permitió la autodeterminación financiera, y a la postre agudizó la dependencia del exterior, como algunos previeron desde 1977,[51] pero en los siguientes tres años México actuó en el exterior de una manera muy activa, confiado en la base petrolera. La actividad a partir de 1979 fue tal (en reversión del aislacionismo e incluso en obvia ruptura con los principios tradicionales) que se llegó a hablar de México como "poder regional"[52] o como "potencia media".[53] Otros se preocupaban por el activismo de México, que significaba una ruptura "posiblemente irrevocable" con su política tradicional de relativa pasividad y neutralidad en los asuntos hemisféricos y caribeños, y ubicaba a México del lado de los "marxistas de la región".[54] Las fricciones con Estados Unidos continuaron, pero fue en la política mexicana con América Central, a partir de 1979, donde aparecieron las mayores rupturas con las tradiciones de la política exterior. El apoyo al levantamiento sandinista es el eje principal de esta política, aunque

[48] José López Portillo, "Entrevista para la CBS el 11 de febrero de 1979", *Cuadernos de Filosofía Política*, 1979, núm. 17, p. 36.

[49] Cf. D. Levy y G. Székely, *op. cit.*, pp. 210-211; y J. López Portillo, "Entrevista. . ."

[50] José López Portillo, "Discurso pronunciado durante la comida ofrecida al Presidente de Estados Unidos y a su esposa", *Cuadernos de Filosofía Política*, 1979, núm. 17, p. 56 (cursivas nuestras).

[51] Olga Pellicer de Brody, "La crisis mexicana: hacia una nueva dependencia", *Cuadernos Políticos*, 1977, núm. 14, pp. 45-55.

[52] Bruce Bagley, "Mexico in the 1980's. A New Regional Power", *Current History*, 90 (1981), pp. 353-386, 393, 394; John F. McShane, art. cit.

[53] Cf. Guadalupe González, "Incertidumbres de una potencia media regional, las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana" en *La política exterior de México: desafíos en los ochenta*, ed. O. Pellicer, México, CIDE, 1982, pp. 15-81.

[54] Daniel James, art. cit., pp. 87 y 96.

no hay que olvidar el reconocimiento de la oposición salvadoreña en 1981 en el famoso comunicado franco-mexicano.

El apoyo a la insurrección contra Somoza representa una ruptura de la tradición en todos los sentidos: se rompe el aislamiento, se refuerza el distanciamiento de Estados Unidos y se rompen con claridad varios de los principios tradicionales. Como dijo un columnista mexicano: "López Portillo dio a los insurrectos nicaragüenses una ayuda que fue mucho más sólida, más amplia y más comprometedora de lo que se conocía hasta entonces."[55]

La ruptura con los principios tradicionales se encuentra en la ayuda que, según la misma fuente periodística, se hizo por medio del PRI y que, al parecer, incluyó financiamiento de algunos gastos, incluso "algunos rifles y muchas municiones" para los rebeldes.[56]

Sea esta versión cierta o no, el principio de no intervención se había roto con las declaraciones del Secretario de Relaciones Exteriores, previas a la caída de Somoza, que los objetivos de México eran "aislar" a Somoza y "acelerar la caída de su régimen sangriento".[57]

Después del triunfo del levantamiento sandinista, México continuó ayudando ampliamente al nuevo régimen. Aunque en estas acciones era ya difícil encontrar una ruptura con los principios, sí había una clara intención de influir en el sandinismo, con el fin de moderarlo.[58] Esta intención es evidente en el discurso de López Portillo en Managua, en enero de 1980: "Conjugando, en forma difícil, esa difícil armonía entre gobierno y sociedad civil, están ustedes salvando el pluralismo, están ustedes conjugando decisión con oportunidad, están ustedes inventándose cada día. . ., están ustedes rechazando todas las hegemonías, tanto aquellas económicas, que nos pierden en los intereses obscuros de los imperios, como aquellas políticas, que nos manejan como títeres de remotos intereses. Ni unos ni otros."[59]

Junto con el apoyo al sandinismo, México desarrolló una activa política de influencia en el área con el nuevo poder del petróleo me-

[55] Manuel Buendía, *Excélsior*, 29 de enero de 1980.

[56] Alan Riding (*op. cit.*) proporciona estos detalles; supongo que están basados en conversaciones del autor con políticos mexicanos, y por eso es difícil comprobarlos con otras fuentes.

[57] Declaraciones de Jorge Castañeda citadas por D. James, art. cit., p. 92. López Portillo también habló, por ejemplo, del "horrendo genocidio" que cometía Somoza (cf. McShane, art. cit., pp. 198-199). Declaraciones similares pueden encontrarse en la prensa mexicana de fechas próximas a la caída de Somoza.

[58] En esta explicación coinciden varios autores como Riding, *op. cit.*, p. 354; James, art. cit., p. 90; Bagley, art. cit., p. 394.

[59] "Versión estenográfica de las palabras improvisadas por el señor presidente José López Portillo en el acto masivo que esta tarde se llevó a cabo en Plaza de la Revolución de esta ciudad, durante su visita de Estado a la República de Nicaragua. Managua, Nicaragua, 24 de enero de 1980" (mimeo.).

diante el Pacto de San José, para proveer del energético a los países de América Central en colaboración con Venezuela.

Por último, habría que mencionar tres casos. Por un lado, el apoyo retórico a Cuba se mostró a fines del sexenio de López Portillo en términos muy fuertes; obviamente reflejaba un gran activismo que no propiciaba acercamiento con Estados Unidos, pero tampoco representaba ruptura de los principios tradicionales.[60] Por otro lado, la declaración franco-mexicana sobre El Salvador, que reconocía el Frente Democrático Revolucionario y el FMLN como fuerzas políticas representativas, rompe con los principios de no intervención y autodeterminación. Finalmente, la reunión de Cancún, a la que asistieron mandatarios de los países industrializados, representó a fines del sexenio de López Portillo la última manifestación del breve activismo lópezportillista. Con la promoción de esa reunión, lo único que manifestó México fue la intención de participar activamente en política exterior; ya no se presentó un enfrentamiento directo con Estados Unidos ni una ruptura de principios tradicionales.[61]

Ahora bien, con relación a las rupturas en el apoyo al sandinismo predominó, al parecer, la preocupación por la radicalización de la revolución y sus consecuencias sobre México, y se buscó "moderarla" por medio de una activa influencia y defender así su estabilidad política. En este sentido, la determinante sería similar a la del caso cubano con López Mateos. Sin duda, un factor interno como el petróleo contribuyó a dar ciertos matices a este apoyo que difícilmente se habrían presentado así en otras circunstancias, pero parece obvio que, dada la proximidad geográfica, México hubiera tenido que dar alguna respuesta a los acontecimientos de Nicaragua. Como con Cuba, podríamos suponer que el apoyo al sandinismo se debió, en parte, a la presión de la opinión pública[62] o de ciertos grupos de izquierda. Si se repasa la información de aquella época, efectivamente, se advierte gran simpatía hacia el levantamiento, pero esto tampoco explica todas las modalidades del apoyo mexicano. Además, a diferencia del régimen de López Mateos, el de López Portillo no tuvo una fuerte crisis política al inico de su sexenio; incluso ya en 1979 las relaciones gubernamentales con la izquierda mexicana habían mejorado, y se reflejaban en la reforma política que encauzó legalmente

[60] Este apoyo se puede observar de manera muy clara en la visita que hizo el presidente mexicano a Cuba en agosto de 1980 (véase McShane, art. cit., pp. 202-203).

[61] No existía clara intención de enfrentarse a Estados Unidos; por eso México se abstuvo de invitar a Cuba a la reunión, país que vetó Reagan. Aunque se explica, sin duda, porque el éxito de la reunión dependía de la asistencia de países desarrollados, principalmente de Estados Unidos, no deja de ser manifestación del cambio de tono con relación a la política tercermundista de Echeverría.

[62] Cf. Bagley, art. cit., p. 386.

la actuación de varios partidos de oposición, entre ellos el antiguo Partido Comunista.

En lo que respecta al conflicto con Estados Unidos —que todavía en 1977 resultaba impredecible—, podemos aventurar el supuesto, como sugirió López Portillo, de que el petróleo acentuó las diferencias con el país vecino. La hipótesis se refuerza cuando observamos que la caída de los precios del petróleo, en 1981, derrumbó una de las bases del activismo lopezportillista. El gobierno de De la Madrid mantuvo una participación activa en Centroamérica, pero diluyéndola hasta llegar casi a los niveles tradicionales.[63]

Algunos autores opinan que la personalidad de López Portillo —como la de Echeverría— contribuyó mucho a motivar algunas de sus actitudes externas, sobre todo en su relación con Estados Unidos; concretamente, se habla del carácter "machista" de la política exterior de López Portillo,[64] que es, desde luego, difícil de medir. Lo cierto es que López Portillo no se preocupó por contrarrestar esa imagen ni dentro ni fuera del país.[65]

En lo que respecta a las decisiones en el apoyo a Cuba, el pacto petrolero de San José, la declaración franco-mexicana sobre El Salvador y la reunión de Cancún, éstas obedecen a razones diversas. El apoyo a Cuba, que sobrepasaba el tono de la época de López Mateos, se presenta como una muestra de independencia frente a Estados Unidos, en la cual el petróleo y el carácter de López Portillo tuvieron mucho que ver, pero también refleja, en el fondo, la renovada preocupación por tener buenos términos con ese país para conservar

[63] Al menos así lo sugiere la evolución de las reuniones entre De la Madrid y Reagan, desde principios del sexenio hasta la que se realizó a principios de enero de 1986, donde los términos fueron más cordiales.

[64] Cf. James, art. cit., p. 87. Coincido con Bagley en que la política en América Central no es resultado de un momentáneo destello de antiamericanismo o del surgimiento de un súbito machismo, sino preocupación por la estabilidad de la región centroamericana (Bagley, art. cit., p. 394). Esto no significa que la interpretación de la personalidad de López Portillo no pueda ayudar a explicar ciertos aspectos.

[65] Es significativo que, en su número del 1 de octubre de 1979, la revista *Newsweek* dedicara un reportaje a López Portillo donde se le describe como un "macho man". Algunas declaraciones posteriores de López Portillo también ayudaron a reforzar esta imagen. Por ejemplo, en marzo de 1982, dijo: "Estamos otra vez frente a riesgos. Que no nos arredren; para eso somos hombres. Nos la jugamos, hemos dicho muchas veces, y hacerlo no es jugar al inseguro, sino a la acción, a la determinación, a la voluntad y al entusiasmo. Y no nos vamos a quedar aquí, como dice el lenguaje popular, *'llorando como rajones' ¡No nos hemos rajado!"* (*El Ejecutivo ante la Nación y el Mundo 1976-1982*, México, SPP, 1982, p. 115 (cursivas nuestras). Recuérdese también la famosa afirmación de López Portillo, antes de la devaluación de febrero de 1982, de que defendería el peso "como un perro". Gabriel Zaid en su artículo "Más progreso improductivo y un presidente apostador", *Vuelta*, 1982, núm. 73, sugiere una visión similar del carácter de López Portillo.

la estabilidad interna. El Pacto de San José puede explicarse por las mismas razones que —tal vez quitando el aspecto de la personalidad de López Portillo— se relacionan con la reserva petrolera y el deseo del gobierno mexicano de actuar sobre un área potencialmente conflictiva para proteger su estabilidad. La declaración franco-mexicana sobre El Salvador tiene razones que, en sustancia, parecen ser las mismas (el petróleo que permite acciones audaces, el carácter audaz de López Portillo), pero la razón principal, sin embargo, parece ser la preocupación por la estabilidad interna. Evidentemente, en el caso de El Salvador, se midió mal la capacidad de la guerrilla, aunque el esquema parecía el mismo que el de Nicaragua con una diferencia: en Nicaragua triunfó la oposición a la que se apoyó con anticipación, en El Salvador no. De haber sido cierta esta expectativa, el apoyo mexicano previo habría permitido, sin duda, intentar "moderar" la nueva revolución, y hubiera actuado como "vacuna" contra la inestabilidad interna.

Por último, la reunión de Cancún debe verse como un intento de López Portillo por cambiar un poco el tono de su política exterior hacia posiciones menos radicales y más conciliadoras con Estados Unidos, aunque desde luego no deja de reflejar todavía cierta vocación de potencia media. En esta moderación de tono influyeron los cambios internacionales y sus repercusiones internas: baja del precio del petróleo, inicio de la crisis financiera mexicana y una política exterior norteamericana más "dura".

Así pues, en la política exterior de López Portillo, la ruptura en la conducta tradicional tiene su origen en causas externas sobre las que se busca influir, aunque al menos en un caso —las relaciones con Estados Unidos— un factor interno "natural" como el petróleo puede explicar el cambio en política exterior. El que López Portillo haya buscado utilizar internamente algunas de estas acciones externas, o que con su personalidad les haya dado matices especiales, no significa que las causas fundamentales fueran éstas.

La política exterior de Miguel de la Madrid, ¿vuelta a la tradición?

Es difícil evaluar la política exterior de un periodo presidencial cuando sólo ha transcurrido la mitad del mismo, pero se pueden apuntar ya ciertas tendencias que suponen menos rupturas con las pautas tradicionales en política exterior, y que están favoreciendo un regreso a las mismas.

Varios indicios hay al respecto. Por un lado, la política hacia la crisis centroamericana ha ido perdiendo vigor desde que se creó el Grupo Contadora, a principios del sexenio de De la Madrid. De he-

cho ya la creación del Grupo Contadora significaba para México el regreso a los principios tradicionales de la política exterior de no intervención, autodeterminación, solución pacífica de controversias, respeto al derecho internacional, desarme, etc. Evidentemente, todavía era una forma de activismo y de no aislamiento, pero todo indica que la participación mexicana en este Grupo ha bajado de tono.[66]

Paralelamente a esta reducción del activismo en América Central (que tiene sus orígenes claros en la necesidad de responder a una situación conflictiva externa que podría afectar la estabilidad interna) se ha buscado reducir gradualmente el enfrentamiento con Estados Unidos; esto lo sugiere la entrevista De la Madrid-Reagan a principios de 1986, en la cual la disidencia fue menor que en reuniones anteriores, donde el acuerdo era "estar en desacuerdo".[67]

Por último, otro indicio de la tendencia del actual gobierno es la actitud asumida en el problema de la deuda externa. Es interesante observar cómo, ante una realidad exterior que presiona la estabilidad económica y política del régimen mexicano (Echeverría realizó un intenso esfuerzo por cambiarla), el gobierno de De la Madrid adopta una actitud conciliatoria que evite mayores presiones —explicable quizás por los limitados frutos de sexenios anteriores en el mismo renglón.[68]

Es difícil saber todavía cómo influirán lo externo y lo interno sobre la política exterior de De la Madrid. Tal vez, si la estabilidad política interna se ve muy amenazada por el conflicto centroamericano o por la presión de los acreedores internacionales, México participará de manera más activa.[69] De cualquier forma, resulta importante anotar que en este regreso a la tradición ha desempeñado un papel importante la modificación del escenario internacional que ya se percibía a fines del sexenio de López Portillo, y frente a la cual los márgenes de acción con el exterior se han reducido sensiblemente. No cabe duda que una política exterior activa actualmente dirigida

[66] Cf. René Herrera Zúñiga y Manuel Chavarría, "México en Contadora: una búsqueda de límites a su compromiso en Centroamérica", *Foro Internacional*, 24 (1984), pp. 458-483; Jorge Chabat y Ricardo Macouzet, "La política exterior de Miguel de la Madrid; antecedentes y perspectivas", *Enfoques*, 1985, núm. 6, pp. 30-37.

[67] Cf. mi artículo, "La entrevista De la Madrid-Reagan: logros y desacuerdos", *Carta de Política Exterior Mexicana*, 1983, núm. 4, pp. 19-21; y Berta Helena de Buen, "La visita de Miguel de la Madrid a Estados Unidos", *Carta de Política Exterior Mexicana*, 1984, núm. 2, pp. 16-20.

[68] Cf. Hermann Aschentrupp, "El papel de México en los intentos de reformulación del FMI", *Carta de Política Exterior Mexicana*, 1983, núm. 5, pp. 9-16.

[69] Luego de la baja en el precio del petróleo, en enero de 1986, han aparecido declaraciones de funcionarios mexicanos, entre ellos del propio Secretario de Hacienda, que sugieren un cambio de actitud en la anterior posición de no declarar, bajo ninguna circunstancia, la suspensión de pagos.

hacia grupos internos de oposición, principalmente de izquierda, podría ser útil para los propósitos del gobierno mexicano, pero las condiciones externas no parecen permitirlo.

Quizás en el afán de encontrar una vinculación entre conducta exterior y problemas internos, se puede apuntar la hipótesis, un tanto aventurada, de que el acercamiento reciente con Estados Unidos tiene también el propósito de contentar a grupos de oposición conservadores que, a través del mecanismo electoral, han mostrado tener gran fuerza, sobre todo en los estados del norte de la República. Las experiencias anteriores han mostrado que la política exterior, cuando tiene destinatarios internos, no sirve como único mecanismo para el entendimiento con los grupos de oposición. Si aceptamos la hipótesis planteada, es claro que el acercamiento con Estados Unidos, aunque puede disminuir el enfrentamiento con ciertos grupos internos, no podrá ser ni la única ni la más importante forma de respuesta a ese problema.

COMENTARIOS

La estrecha relación que parece existir entre nacionalismo y condiciones materiales internas constituye la clave de la ponencia presentada por Bernardo Mabire, a partir de lo cual discute la concreción de lo que llama un verdadero nacionalismo progresista y una política exterior de carácter nacional. Para ello acude a varias categorías y supuestos básicos:

En cuanto la sociedad se encuentre más dividida, con grandes diferencias de fortuna, el consenso es menor, puesto que los acuerdos sobre metas específicas se dificultan. Por ello es difícil establecer los verdaderos intereses del país y de la política exterior. De aquí deriva la idea de una integración insuficiente y de una política exterior nacionalista que opera en el vacío.

La unidad es esencia y clave de la eficacia del nacionalismo, de lo cual deriva la siguiente afirmación: la posibilidad del nacionalismo depende de la capacidad de un proyecto económico propio, que forme riqueza y todos participen de ella.

Con estos elementos se puede afirmar que en México la base del nacionalismo es frágil: desigualdad en la distribución del ingreso, divisiones étnicas y culturales, racismo y miseria son los pilares débiles del nacionalismo.

Si a ello agregamos —dice el autor— que tal distribución desigual del ingreso provocó insurrecciones que marcaron fechas como las de 1810 y 1910, encontraremos la explicación de dos visiones en pugna: la reformista y la conservadora (el autor las revisa, brevemente, a lo largo de algunos sexenios); ambas caracterizaron modelos de desarrollo económico que tienden a dividir o unir la nación.

Todo esto explica que el movimiento internacional del Estado no obtenga la aprobación unánime de la sociedad dividida, menos aún cuando el Estado impulsa medidas de dudosa equidad que debilitan su influencia

y prestigio internacional, y son causa de la contradicción entre política interna e internacional.

Solución: superar las imperfecciones de la estructura social, económica y política, apoyar un nacionalismo renovador (*vs.* nacionalismo conservador), legitimar la singularidad, proveer al crecimiento autónomo y definir de nuevo la estrategia económica.

El trabajo de Mabire, por lo sugerente, también presenta derivaciones reflexivas y posibilidades de largas discusiones, de las cuales solamente destacaremos algunas.

Afirmar que las desigualdades en la distribución del ingreso, las divisiones internas y problemas de consenso debilitan el nacionalismo en la política exterior contiene un conjunto de supuestos discutibles. Supone que la definición del interés nacional debe ser consensual, democrática, aunque en ningún país lo es, en tanto que los grupos e intereses en el poder definen el interés nacional. Supone que el nacionalismo debe partir de la unidad, la integración, cuando en la realidad los grandes momentos nacionalistas son instrumentos para la unidad.

En términos políticos, tal vez descarnados, podríamos incluso afirmar que el nacionalismo en su función real, aparece (como en Alemania) cuando surgen la desigualdad, la crisis económica, y se intenta la unidad abstracta por sobre las diferencias específicas. Hasta podríamos decir que el nacionalismo real vigente se desarrolla en esas condiciones, pero tiende a perderse en sociedades igualitarias.

Otro de los aspectos sobresalientes del trabajo que comento es la pugna entre corrientes progresistas y conservadoras, que definen incluso políticas exteriores sexenales. Jorge Chabat, en un análisis sexenal cuidadoso llega a conclusiones que divergen en este punto de las de Mabire.

El trabajo de Chabat es muy sugerente. Casos de política exterior seleccionados en un periodo de 25 años, estudiados a partir de su vinculación con las situaciones internas, presentan los principios generales de la tradición de la política exterior mexicana y la independencia demostrada frente a Estados Unidos. Prueba que en cada sexenio se presentaron casos de activismo con apego a los principios tradicionales y otros sin apego a ellos; unos vinculados instrumentalmente, pero no derivados de las condiciones internas de carácter político (grupos de presión), otros derivados de la correlación internacional y otros más relacionados con la personalidad presidencial.

Influyen en la explicación criterios radicalmente diferentes: la distinción entre visiones progresistas y conservadoras se diluye o se sustituye por el criterio de mayor cercanía o alejamiento de las pautas tradicionales de la política exterior; las desigualdades internas se subordinan o sustituyen por la capacidad política de los grupos para influir en la política exterior, y el interés nacional parece derivarse de una composición específica de fuerzas más que del consenso.

Chabat afirma, al llegar al sexenio actual, que es posible concluir, en el caso de la relación con los Estados Unidos, un claro acercamiento político derivado de la intención de contentar a grupos internos de oposición conservadora y de participación electoral, lo cual nos lleva directamente al trabajo de Carlos Rico que plantea dicha discusión en otro plano más complejo.

Carlos Rico sostiene que la relación entre México y Estados Unidos parece haber evolucionado hacia una menor fricción. Desde el lado mexicano, las razones de este cambio de actitud parecen claras: conciencia de la capacidad de presión norteamericana; conflictos derivados de las recientes elecciones legislativas en el norte del país; situación financiera difícil; dureza de Estados Unidos hacia México, e injerencia, que se derivan de los siguientes supuestos:

i) Los momentos de peor crisis en las finanzas y la política interna no son los peores de la negociación bilateral.

ii) Al borde del precipicio, el gobierno norteamericano interviene como apoyo.

iii) A cambio de dicho apoyo Estados Unidos obtiene concesiones de México, manteniendo dicho apoyo en los límites convenientes que no afecten la capacidad norteamericana de negociación, y a partir de consolidar la percepción norteamericana de los componentes que deberían predominar en la vida financiera y política del país.

En la vida financiera, dice Rico, es clara la idea que Estados Unidos tiene de lo que debe instalarse en México; sin embargo, en la política es más complejo. Los estadunidenses desean la estabilidad (no cualquiera), con vínculos que los beneficien.

Esto lleva a una afirmación interesante: "A medida que el país se aleje de los peores momentos de su situación financiera o a medida que los norteamericanos perciban que en el plano político el país no está (y tal vez nunca ha estado) al borde del 'precipicio político' tal como ellos lo definirían, es dable esperar un endurecimiento en las posiciones norteamericanas si ellos estiman que mediante la presión, abierta o no, pueden obtener objetivos que definan como prioritarios." Tal afirmación lleva más adelante a una primera conclusión:

Hoy, la emergencia financiera, el borde del precipicio, abre para México espacios de maniobras, pues se reducen las opciones. Aquí México no parece tener una posición negociadora crítica.

En cambio, en el plano político es distinto; Estados Unidos ha promovido la idea de que México debe cambiar su forma de organización política, definida en contra del populismo y del presidencialismo.

De aquí Rico deriva otra conclusión: en el plano político la relación con Estados Unidos es más difícil que en el financiero, pues en el primero percibe una estabilidad nueva, presionando la política interna que ve como una sociedad más consensual (ascenso del PAN) y con menos autonomía estatal (presidencialismo).

Entre líneas, es posible encontrar en el texto de Rico algo más de lo que hace explícito:

1) Podríamos decir que si en el plano financiero la situación con Estados Unidos es menos crítica, se debe no tanto a que el precipicio nos proporciona margen mayor de maniobra —como supone Rico—, sino a que hemos perdido totalmente la capacidad y necesidad de negociar, pues hemos fundido nuestros intereses y visión financiera con la de ese país. Donde hay coincidencia de intereses no hay negociación, ni autonomía, ni presiones, ni maniobra. Es un área entregada a la percepción norteamericana.

2) En la política es distinto. Como área diversa, construida más claramente a partir de una historia singular, aparece la presión, la negociación, no debido a que está más lejos del precipicio, sino debido a su diversidad en relación con la percepción norteamericana.

En esta perspectiva podría pensarse, siguiendo el razonamiento de Rico, que al gobierno estadunidense le resultaría más útil llevar la vida política del país al precipicio, para desde ahí, hacer lo que en la vida financiera: salvarla y reordenarla de acuerdo con su percepción.

CARLOS SIRVENT

La vinculación de la política exterior de México con su política interna es uno de los aspectos más controvertidos y, paradójicamente, menos explorados de la vida nacional. Algunos sectores de la opinión pública ven la política exterior como reflejo de la realidad interna del país; otros conceden autonomía al quehacer internacional de México, y lo entienden como respuesta a estímulos y retos que vienen del exterior. De ahí que la polémica se reduzca a identificar condiciones internas o externas que expliquen el proceder internacional del gobierno mexicano.

La importancia de este debate radica en comprender hasta qué punto la política exterior refleja la realidad y las necesidades nacionales o se limita a responder a una serie de amenazas y desafíos internacionales, al lado del proceso político y económico interno del país.

En ambos casos la política exterior reacciona con intensidad diversa a estímulos internos y externos: en lo interno al cambio nacional, a las demandas más articuladas de la sociedad, a las condiciones económicas del país, a la fortaleza de los grupos de interés y a las percepciones y prioridades del gobierno en turno; en lo externo, ante oportunidades y amenazas a la soberanía, la seguridad, la estabilidad política y los proyectos económicos del Estado.

En el ámbito nacional, la legislación vigente y las autoridades que de ella surgen, permiten la planeación política y económica. En el trato con otras naciones, el poder, la interdependencia, las alianzas y la falta de autoridad internacional universalmente reconocida obstaculizan esa planeación política y favorecen el carácter de la política exterior. Así, incluso una política neutral es una forma de reaccionar —por omisión, si se quiere— en el exterior.

En México, el apego a una diplomacia de principios y a la observancia del derecho internacional es reacción ante la alternativa de un escenario mundial dominado por el poder militar, político y económico, donde se imponga impunemente la voluntad de los más poderosos. Sin embargo, aun bajo la orientación de los principios de no intervención, autodeterminación, igualdad jurídica de los Estados, solución pacífica de las controversias y cooperación para el desarrollo, la práctica de la diplomacia mexicana presenta particularidades y variaciones de gobierno a gobierno. Esas particularidades están ligadas a las condiciones internas del país en una coyuntura de-

terminada. En México, la salud económica y la fortaleza política del grupo en el poder han definido la conducta internacional. Las relaciones de México con el exterior tienen como meta afectar la realidad interna del país y protegerla, ya sea al renegociar la deuda, al pronunciarse por el desarme o en el trato bilateral con Estados Unidos. También en este sentido son evidentes las diferencias entre las políticas exteriores en los periodos de crisis interna y en los de estabilidad política y crecimiento económico. (Véase en la ponencia de J. Chabat la comparación entre López Portillo y De la Madrid.)

Sin embargo, procurar que los objetivos esenciales de política exterior se traduzcan en bienestar y estabilidad interna, no excluye que la diplomacia mexicana se ajuste también a los retos que proceden del escenario internacional. Esto es, si bien la motivación primordial es interna, la política exterior no deja de adaptarse a los desafíos internacionales en su práctica cotidiana.

La conducta externa de México obedece a la percepción que el gobierno tiene de la realidad y las necesidades del país. Así, durante el periodo en que se consideraba la riqueza petrolera como importante instrumento de negociación para México, se procedió, quizá sin proporción, a desarrollar una política proclive a obtener el liderazgo de los países en desarrollo y a auspiciar la concertación Norte-Sur. En todo caso, la crisis de los años ochenta y el fin del sexenio del presidente López Portillo marcaron también el final de esta política.

No obstante, una de las críticas más frecuentes a la política exterior sugiere desarticulación entre los valores que se propugnan en los foros internacionales y la situación política y económica que prevalece en México. Es decir se cuestiona la congruencia del gobierno mexicano entre su conducta interna y externa. Este argumento exigiría que cualquier pronunciamiento internacional fuera reflejo fiel de la realidad interna. En ese contexto, México podría pronunciarse cómodamente por el desarme, el pacifismo, la no intervención y la descolonización, entre otros asuntos, pero se vería impedido para hacer llamados serios por la igualdad y la democratización internacional, ambas problemáticas en la realidad interna del país. Más aún, este planteamiento podría desembocar en el absurdo de que, dado que existe corrupción en el país, la política exterior debería proyectar esa realidad corrupta en el plano internacional.

En todo caso, la política exterior de México, tradicionalmente, ha suscrito valores de alcance universal, que van desde la soberanía sobre los recursos naturales hasta la proscripción de la tortura, para mencionar algunos. El dilema presente parece consistir en que sin una correspondencia entre la práctica interna y los valores que se propugnan en el exterior, la política internacional de México irá paulatinamente perdiendo autoridad moral y efectividad en sus pronunciamientos y propuestas. La situación interna del país podría quitar méritos a la labor y el prestigio internacional logrado por la diplomacia mexicana a lo largo de varias décadas de apego a los principios fundamentales de convivencia entre los Estados.

De ahí que el desarrollo y la transparencia de la democracia mexicana constituyan elementos necesarios para ensanchar la base de legitimidad y eficacia de la política exterior. El desarrollo democrático es fundamental para

ajustar los actos internos y externos del gobierno a un genuino proyecto nacional, emanado del debate entre los más diversos sectores de la sociedad. En una palabra, la política exterior no puede operar en un vacío de legitimidad sin poner en riesgo el prestigio nacional y, por tanto, la eficacia de su acción diplomática. La democracia se advierte así, más que como aspiración o proyecto final, como necesidad política fundamental para nutrir la representatividad de las políticas del gobierno.

La política exterior no podrá responder a las necesidades internas ni a los retos del exterior con eficacia sin un apoyo consistente y fluido en la realidad. Mientras las condiciones internas faciliten la vulnerabilidad frente al exterior, tanto en términos de prestigio político cuanto en solvencia económica, la política internacional de México se verá limitada para defender los intereses y la seguridad de la nación. Por ello, el reordenamiento económico interno y el avance genuino de la democracia del país constituyen factores esenciales para fortalecer la política exterior de México. De no ser así, el divorcio entre estas dos dimensiones políticas será más evidente en cuanto se agudice la crisis interna y se multipliquen los desafíos internacionales para México.

ENRIQUE BERRUGA FILLOY

LA RELACIÓN ENTRE POLÍTICA INTERNA Y POLÍTICA EXTERIOR: UNA DEFINICIÓN CONCEPTUAL. EL CASO DE MÉXICO

BLANCA HEREDIA

La posibilidad de reflexionar teóricamente sobre ciertos aspectos de las relaciones internacionales supone estar consciente de sus limitaciones estructurales. Dice Jacques Freymond, a propósito de la relación entre política interna y política exterior, que la ciencia política debería ser consciente de los límites de sus posibilidades teóricas y restituir los problemas al tiempo y espacio en los que ocurren.[1]

Todo afán teórico supone, en principio, un intento por explicar la diversidad de lo existente. La multiplicidad y el cambio son reconstruidos a través del prisma analítico y articulados como elementos de un esquema ordenado, cuyos fundamentos están representados por las regularidades.

La reducción, implícita en todo aparato conceptual, si bien necesaria, puede suponer el fracaso del propósito de la teoría, es decir, la comprensión. En este sentido, la construcción de esquemas analíticos debe fundarse en la posibilidad del contraste permanente con la realidad.

El carácter ambiguo y poco asible de la relación entre política interna y política exterior exige un tratamiento capaz de equilibrar lo general y lo particular. En este terreno, las regularidades aparecen como un esqueleto cuyo contenido depende de circunstancias históricas particulares.

Desde el momento en que un grupo se organiza políticamente y constituye una entidad estatal, el reconocimiento de otros Estados

[1] Jacques Freymond, "Influence des facteurs internes sur la politique extérieure des États", *Relations Internationales*, 1975, núm. 4, pp. 179-184.

se convierte en pieza fundamental de su identidad. A partir del origen, la formación de una comunidad política autónoma descansa sobre una compleja combinación de factores endógenos y exógenos.

La construcción de la identidad política de un conglomerado social, singular, supone un proceso paralelo que lo diferencia de los otros grupos y, a la vez, de búsqueda constante por conseguir de ellos el reconocimiento de la particularidad y autonomía del Estado en construcción. Interioridad y exterioridad aparecen como dimensiones complementarias de la gestación, existencia y proyección del Estado en su totalidad. Una no puede existir sin la otra y, por lo tanto, todo intento por separarlas debe entenderse como esfuerzo estrictamente analítico.

Si por política entendemos toda actividad que se refiere a la organización del poder, el Estado se nos muestra, en primer término como un fenómeno político. En lo interno, el Estado adquiere la forma de espacio dentro del cual se libra la competencia por imponer una estructura determinada de autoridad. Paralelamente, el Estado se presenta frente a la sociedad como el único sujeto capaz de representar —e incluso aglutinar— la totalidad de los grupos que integran la comunidad nacional.

Pero el Estado desempeña plena y cabalmente su función como sujeto en la dimensión externa. En su relación con otras entidades estatales, el Estado se arroga efectivamente la representación unitaria y exclusiva de la totalidad de las partes que lo componen. En este sentido, dice Carl von Clausewitz "que el Estado es el representante, o el agente, de los intereses generales de determinada comunidad, ante otros Estados, porque ningún Estado sería un Estado si no existiera como uno en una pluralidad de Estados distintos. . ."[2]

A esta primera distinción se suman las complejidades que emanan de lo que Jouvenel denomina la naturaleza dual del poder. El poder —dice este autor— presenta siempre dos dimensiones contradictorias: la egoísta y la social. Al respecto, y refiriéndose al Estado señala: "no se podría explicar mejor el hecho de que la sociedad, al crear un instrumento [el Estado] destinado a su servicio, ha hecho nacer otra pequeña sociedad distinta de ella, que tiene forzosamente sus sentimientos, sus intereses y su voluntad particulares".[3]

De esta aparente paradoja, surge la esencia dual del poder. Por una parte, el grupo que directamente integra al Estado, posee y persigue objetivos relacionados con su propia permanencia en el poder; por otra, ese grupo, en su trato con los gobernados, se ve obligado

[2] Citado por W.G. Gallie, *Filósofos de la paz y de la guerra*, México, Fondo de Cultura Económica, 1979.

[3] Bertrand de Jouvenel, *El poder*, Madrid, Editora Nacional, 1974, p. 143.

a asumir una función ordenadora y distributiva de carácter eminentemente social.

El origen de esta tensión puede explicarse por la idea de que el Estado es algo más que la suma de sus partes. Para estudiosos como Jouvenel ese "algo más" tiene que ver con los intereses particulares del grupo que asume el control del Estado. Para otros se relaciona con un conjunto de intereses que por su generalidad escapa a la comprensión de los grupos e individuos que integran la comunidad nacional. En cualquier caso, esa dimensión suplementaria del Estado en relación con la sociedad que representa, se manifiesta siempre con mayor intensidad en el ámbito de las relaciones interestatales.

Ahora bien, la política entendida como organización del poder, ha variado a lo largo de la historia. Sus dimensiones interna y externa, así como la vinculación entre ambas, han tenido diversas modalidades. Estos cambios tienen su origen en las particularidades históricas de los sistemas políticos en su relación con el mundo. Lo interno y lo externo han estado siempre profundamente entrelazados. Sin embargo, las circunstancias históricas condicionan la forma específica de tales lazos.

Para los griegos, que vivían en un mundo pequeño y fragmentado, vueltos la mayor parte del tiempo hacia sí mismos, la preocupación política central era la definición del buen gobierno. Ellos fueron los primeros en definirlo no en función del comportamiento exterior de las ciudades-Estado, sino en relación con su organización política interna. Los griegos concebían el buen gobierno como la expresión justa y armónica de la relación entre gobernantes y gobernados. Esa prioridad marcó decisivamente el desarrollo del pensamiento político occidental. Esta tendencia desde lo conceptual, se refuerza porque en la práctica lo interno ha recibido tradicionalmente más atención que lo exterior. Así, ya bien entrada la modernidad, pensadores como Hobbes o Rousseau siguieron concentrando su atención en la dimensión interna del fenómeno político.

El peso de la herencia griega sufrió una alteración fundamental en la obra de Maquiavelo. En los albores de un mundo marcado por el advenimiento del Estado nacional como actor dominante, el autor de *El príncipe*, se vio obligado a considerar factores hasta entonces prácticamente ignorados por la reflexión política. Maquiavelo vivió en carne propia las debilidades emanadas de la fragmentación del poder en Italia cuando el resto de las naciones europeas avanzaban hacia la centralización de sus estructuras políticas. Él vio en la política exterior un instrumento privilegiado para fortalecer el poder del príncipe. Por medio de la guerra, del hábil juego diplomático y de la formación de un ejército propio, confiable y permanente, el soberano sería capaz de imponer un dominio efectivo sobre sus súbdi-

tos. Este dominio se manifestaría en el reconocimiento y respeto de los Estados vecinos. La dimensión externa del poder fue puesta así al servicio de la construcción del Estado nacional.

Con Maquiavelo se inaugura una tradición que concede primacía a la política interna sobre la exterior, haciendo de ésta una herramienta para los fines de aquélla. Esta conceptualización se refiere a una circunstancia histórica determinada; su importancia depende entonces de la posibilidad de hacer de ella un modelo típico ideal aplicable a momentos particulares tanto de la historia universal como del desarrollo específico de cada Estado nacional.

Para los contractualistas clásicos, inmersos en un mundo dominado por la guerra constante y la necesidad de afianzar el poder del Estado nacional, las relaciones internacionales eran un obstáculo para el desarrollo político interno. Thomas Hobbes veía las relaciones entre los Estados aún en una etapa primitiva. La civilidad correspondía exclusivamente a la dimensión interna de la vida política. Para Hobbes el Estado instituido como persona por una multitud de pactos mutuos, poseía la capacidad de emplear la fortaleza y los recursos de todos para asegurar la paz interna y la defensa común.[4]

En el planteamiento de Hobbes, el Estado asume de manera exclusiva la función de guardián del orden y de la paz. Estos objetivos, tanto en lo interno como en lo externo, convierten al Estado en entidad distinta de la suma de sus partes.

Al Estado corresponde así la defensa de la totalidad de los elementos que lo componen aun en contra de ciertos atributos del individuo en cuanto tal. A pesar de todo, para Hobbes la responsabilidad última del Estado es garantizar la existencia del sujeto individual.

Política interna y exterior se hallan en Hobbes inextricablemente ligadas. Lo novedoso es la función que en cada una de ellas asume el Estado. En lo interno aparece como orden civil; en lo exterior como actor en lucha constante por sobrevivir.

Ante circunstancias similares, Kant cree que el caos exterior entorpece el buen funcionamiento político interno. A manera de remedio propone la legalización de las relaciones internacionales, que permita el fortalecimiento de la legalidad interior. Por primera vez, y en oposición a la tradición griega, el buen gobierno se concibe tanto en su dimensión interna como exterior. Para Kant, sólo un gobierno que se rija por la ley en sus relaciones con otros Estados puede hacer lo mismo en relación con sus propios ciudadanos.

Hegel, tacha de utópica la propuesta de Kant. Para él, la guerra no sólo es inevitable, sino que incluso puede verse como instrumento eficaz para unir a una comunidad nacional. Como Maquiavelo, He-

[4] Thomas Hobbes, *Leviatán*, México, Fondo de Cultura Económica, 1980, p. 141.

gel, en *La constitución alemana*, se da cuenta de que la única manera de fortalecer a Alemania es hacerla un Estado-nación. Propone para ello usar cualquier recurso capaz de lograrlo. El Estado es un fin por y para sí mismo; su lógica y sus razones se sitúan más allá de la comprensión de los elementos que lo componen.

Vinculados a la teoría política de Hegel, especialmente en lo que hace al Estado, los historicistas alemanes dieron a la relación entre política interna y exterior una nueva formulación conceptual. Ellos se enfrentaron a los imperativos planteados por la construcción del Estado alemán en una época en que el poderío de la mayor parte de los Estados europeos se hallaba ya firmemente establecido. La situación geopolítica de Alemania a finales del siglo XIX exigía un replanteamiento radical de las nociones políticas clásicas. Ranke, Meinecke y Troeltsch entre otros establecieron el primado de la política exterior sobre la interna. Para ellos, las consideraciones y objetivos de la política interna debían subordinarse a los intereses de la política exterior.[5] En ella, el Estado asumía su función como sujeto, dado que sólo en relación con otros Estados actualizaba su verdadera naturaleza: el poder.

Para los historicistas alemanes, a diferencia de los contractualistas clásicos, el Estado tenía como misión su propia defensa y desarrollo. La sociedad quedaba subordinada al Estado, ya que su existencia dependía de su permanencia. El individuo queda desplazado como eje de la vida política y el Estado asume el papel protagónico.

La primacía de la política exterior sobre la interna constituye el núcleo de la segunda gran tradición en el fenómeno que nos ocupa. Hay que señalar que éste es un planteamiento con claras raíces históricas. Por tanto, su capacidad explicativa debe situarse en ese contexto específico.

La influencia del historicismo alemán subsiste hasta nuestros días. Así, autores como Hans Morgenthau han hecho de la *Realpolitik* el paradigma explicativo de las relaciones internacionales. La coincidencia no es de ningún modo casual. El mundo sobre el que Morgenthau reflexiona está dominado por la competencia entre las grandes potencias. Su interés no puede ser otro que el poder. La política interna aparece así como un factor de la política exterior, sus éxitos o fracasos se reflejan en el fortalecimiento o debilitamiento del poder del Estado, que se expresa de manera exclusiva en el ámbito internacional.[6]

[5] Georg G. Iggers, *The German Conception of History. The National Tradition of Historical Thought from Herder to the Present*, Middletown, Conn., Wesleyan Univ. Press., 1983, p. 15.

[6] Hans Morgenthau, *Politics Among Nations*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 6ª ed., 1985.

Al lado del historicismo alemán, el siglo XIX vio nacer la teoría marxista de la sociedad. En ella, la política exterior aparece como extensión de la política de una determinada clase dominante.[7] La base económica es determinante —en última instancia— de la actividad política tanto interna como internacional. La inclusión del factor económico constituye la aportación más importante del marxismo a la discusión sobre la relación entre los factores endógenos y exógenos del poder. Para Gramsci, la estructura política interna es lógicamente anterior a su dimensión externa; sin embargo, la primera es producto de la relación entre una determinada correlación de fuerzas internacionales. La vinculación particular de la economía nacional con la internacional genera un aparato de dominación que expresa tal vinculación.[8] Lo externo aparece así como constituyente de lo interior.

De especial importancia para el tema que nos ocupa, es el planteamiento de que una nación cuya economía se halla subordinada a otras más poderosas, tiende a producir formas de dominación política que perpetúan y reflejan tal subordinación.

A partir de estos elementos, tal y como aparecen en la teoría leninista del imperialismo, a mediados del siglo XX los teóricos de la dependencia empiezan a ocuparse de países hasta entonces ignorados. La posición subordinada de esos países se considera elemento fundamental de su actividad política. Al cambiar la óptica, la relación entre lo interno y lo exterior sufre una metamorfosis completa. El surgimiento de los países débiles a la vida independiente ocurre cuando la escena internacional se halla definida por la expansión de las grandes potencias. Lo externo aparece como condicionante inmediata del desarrollo político y económico interno.

La situación geopolítica impone, a su vez, objetivos y límites precisos a la actividad política de los nuevos Estados. La debilidad ante el exterior se vuelve interna, y a partir de ese momento se funda la gran paradoja: dependencia efectiva frente a independencia como proyecto.

A partir del decenio de 1970 —como resultado de profundas alteraciones sufridas por el sistema internacional, por la creciente debilidad del paradigma realista y el reto planteado por la teoría de la dependencia— surge en los países desarrollados un nuevo criterio para analizar las relaciones internacionales. La perspectiva de la interdependencia abandona la noción del Estado como actor racional unificado comprometido básica y exclusivamente con la lucha

[7] Göran Therborn, *¿Cómo domina la clase dominante?*, México, Siglo XXI, 1979, p. 109.

[8] Antonio Gramsci, *Antología*, México, Siglo XXI, 1984, p. 410.

por el poder. Postula en cambio la existencia de una compleja red de vinculaciones entre los Estados, sus economías y sus sociedades contemporáneas.

Lo militar pierde su sitio como único factor explicativo y aparecen las dimensiones económicas y sociales prioritarias en las relaciones interestatales. Lo interno y lo externo se anudan definitivamente y sus fronteras se vuelven cada vez más difusas y permeables. Cuando James N. Rosenau dice que la política interna de Estados Unidos tiene efectos inmediatos sobre otros sistemas políticos, hace que la distinción entre política interna y exterior pierda mucho de su significado.

Hasta aquí hemos visto cómo los diferentes criterios sobre la relación entre política interna y exterior se hallan referidos directamente a situaciones históricas y geopolíticas distintas; su importancia depende, entonces, de la posibilidad de tomarlos como modelos típicos e ideales capaces de explicar momentos específicos del desarrollo de un Estado nacional determinado.

Así, la preponderancia de lo interno sobre lo exterior es particularmente importante en el nacimiento y construcción del Estado-nación. El caso inverso explica, en cambio, la fase en que el Estado-nación ya construido se lanza a conseguir objetivos más allá de sus fronteras.

La propuesta más reciente, que no existe primacía de lo interno ni de lo externo, sirve para analizar la situación actual de las relaciones entre los Estados. La vulnerabilidad recíproca que, como sabemos, es dañina para los países en desarrollo, hace casi imposible establecer la prioridad de cualquiera de las dos dimensiones.

Conviene subrayar que el empleo de cualquiera de estos modelos debe fundarse en el reconocimiento de que el tipo de relación que postula entre política interna y externa es tan sólo la forma dominante, mas no exclusiva, que adopta tal vínculo en un momento histórico determinado. Los tres tipos de relación conviven en el tiempo, aunque, por lo general, uno de ellos tiene más importancia.

Ahora bien, las perspectivas descritas comparten con su historicidad el haber sido concebidas para el estudio de la política de los grandes Estados. La falta de una tradición conceptual para el análisis de la política exterior de los países débiles ha llevado muchas veces a la aplicación mecánica de categorías que poco explican su naturaleza y su comportamiento.

Para cubrir este vacío, se han venido elaborando en los últimos tiempos marcos analíticos que intentan dar cuenta de la naturaleza de la política exterior de los países en desarrollo.

Éstos, a pesar de sus notables y marcadas diferencias, comparten ciertos elementos críticos a partir de los cuales se puede hacer una

de los objetivos de su estrategia de desarrollo.[14]

Al acelerarse el proceso de internacionalización de la economía, la distinción entre lo interno y lo exterior se vuelve cada vez más borrosa. La política interna sigue captando la mayor parte de la atención y los recursos, pero refleja la nueva situación porque el medio internacional aparece como factor omnipresente de la definición de sus objetivos, sus límites y sus posibilidades.

Durante esta etapa la política exterior extiende sus fronteras, pero la finalidad última sigue refiriéndose a la dimensión interna.

Actualmente y en virtud del aumento de las relaciones transnacionales (empresas multinacionales, organismos internacionales gubernamentales y no gubernamentales, las relaciones intersociales), la escena internacional se caracteriza por la interdependencia lo que disminuye la autonomía de los estados, ya que crea oportunidades para la influencia y la intervención recíprocas. Para los países menos desarrollados la interdependencia suele ser muy desigual; la posibilidad de aprovecharla en beneficio propio es limitada.

La estrategia de desarrollo económico de los países débiles que toman como modelo la economía de los países industrializados, agudiza su dependencia del exterior. Las empresas transnacionales influyen cada vez más en los asuntos internos de estos países, a consecuencia de políticas exteriores que intentaron impulsar el desarrollo económico por medio de la inversión extranjera.[15]

Por otra parte, conforme el proyecto de desarrollo se vuelve más complejo, la conducción de la política exterior tiende a burocratizarse y a incluir mayor número de participantes nacionales y extranjeros. Los ministerios de relaciones exteriores pierden, a su vez, el monopolio sobre la política exterior, y enfrentan una competencia cada vez más aguda de otras entidades gubernamentales. En especial, las dependencias económicas ganan importancia con lo cual lo interno y lo externo tienden a confundirse.

La política exterior de los países de América Latina se halla en este contexto. Sin embargo, su pasado ibérico, su ubicación dentro del área de influencia directa de Estados Unidos y su mayor desarrollo relativo dentro del Tercer Mundo dan a su política internacional matices especiales.

Dice J. K. Lincoln, en el artículo citado, que la estrecha relación entre política interna y exterior es la variable explicativa más im-

[14] Kenneth Coleman y Luiz Quiroz Varela, "Determinants of Latin American Foreign Policies: Bureaucratic Organizations and Development Strategies", *Latin American Foreign Policies: Global and Regional Dimensions*, en E. Ferris y L. K. Lincoln, eds., Bouler, Col., Westview Press, 1981, p. 40.

[15] Jennie K. Lincoln, "Introduction to Latin American Foreign Policies: Global and Regional Dimensions", en *Latin American Foreign Policies. . .*, pp. 3-18.

portante de la política exterior de los países latinoamericanos. Su mayor desarrollo relativo supone la organización más compleja de su actividad nacional e internacional. El nivel que alcanzaron por medio de su modernización los coloca, en general, en el plano intermedio de la estructura internacional.

Ahora bien, la dependencia de Estados Unidos se manifiesta en la política exterior en el comportamiento que se define en relación con los objetivos y prioridades de la política interna y externa de ese país.

El peso de la relación con Estados Unidos en cada país latinoamericano es la variable internacional clave para explicar su comportamiento exterior. Así también, la definición del vínculo de un régimen determinado con Estados Unidos es elemento básico de la orientación política del régimen en cuestión. Buena parte de la identidad de los gobiernos de América Latina se define a partir de la relación con Estados Unidos. Lo interno y lo exterior aparecen otra vez inextricablemente ligados. La política exterior está en la intersección de la dimensión nacional y la internacional, ambas influyen profundamente una en otra y por ello, aunque la política exterior aparece las más de las veces como extensión de la interior, se halla estructuralmente condicionada por el medio internacional.

La burocracia de los países latinoamericanos más grandes supone un proceso de negociación complejo en la formulación de la política exterior. La orientación global y los grandes temas corren a cargo de un pequeño grupo de líderes, pero la conducción cotidiana de la actividad internacional tiende a quedar en manos de la burocracia. Las entidades que participan en la política exterior suelen estar en competencia y rivalidad que desemboca en la falta de coordinación. Las imperfecciones de la organización institucional derivadas de la modernización marcada por profundos desequilibrios, conduce, a su vez, a perpetuar la debilidad de nuestros países en su trato con el exterior. Con ello se establece el círculo vicioso entre subdesarrollo político e interdependencia asimétrica.

Como en el resto de los países en desarrollo, la política exterior de los Estados de América Latina busca consolidar y legitimar la permanencia de las élites a cargo del control del Estado. Pero la política exterior nacionalista en materia económica suele enfrentar, al cabo del tiempo, numerosos problemas sociales en virtud de los altos costos económicos que suponen. Así, la existencia de los gobiernos latinoamericanos depende del frágil equilibrio entre la transnacionalización de su economía y la defensa de su autonomía política. Por eso suele producirse una aparente desvinculación entre política económica exterior y política exterior propiamente dicha. A ésta le toca garantizar la maniobra del Estado en relación con su seguridad inter-

na. En este caso, la diplomacia asume como función esencial preservar al Estado como único agente capaz de ser árbitro de las disputas en su territorio, y representar el interés nacional —por él definido— frente a otros Estados.

La crisis del endeudamiento que hoy vive América Latina y la vuelta a la democracia en algunos países del Cono sur prueban que no hay una relación mecánica entre economía y política. El vínculo entre ambas es mucho más sutil, pero no por ello menos importante. La relación entre la política interna y exterior de los países latinoamericanos, tiene características particulares en cada uno de ellos, pero corresponde a la compleja interacción de lo económico y lo político nacional o internacional. La política interna de los países de América Latina se halla firmemente condicionada por su situación internacional. En este contexto, la política exterior suele subordinarse a la interna, y en esa misma medida actuar según los obstáculos y oportunidades que ofrece la cambiante coyuntura internacional.

En las líneas trazadas se ubica el caso mexicano. En su condición de Estado-nación, México funda su existencia en una compleja red de factores endógenos y exógenos. En lo interno, el Estado mexicano aparece como el espacio de la organización del poder; frente al exterior, se manifiesta como el representante exclusivo de los intereses de la nación. La dimensión suplementaria del Estado en relación con la sociedad que representa, que se actualiza con mayor agudeza en la política exterior, deriva buena parte de su naturaleza de las características específicas del sistema político mexicano.

México, como parte del mundo en desarrollo, se caracteriza por un conjunto de estructuras políticas, económicas y sociales, cuyo desarrollo está condicionado por la debilidad del país a nivel internacional.

En el primer siglo de vida independiente, la política exterior tuvo como objetivo principal salvaguardar la existencia del nuevo Estado. De especial importancia fue el intento por conseguir el reconocimiento internacional. Sin embargo, durante esos años la política exterior estuvo sujeta a los violentos vaivenes de la vida política interna. Las facciones, inmersas en una guerra civil constante, buscaron en los contactos con el exterior un instrumento para afianzar su poder. Las rivalidades internas hicieron nuestra política exterior, cuando menos hasta 1867, bastante errática, dominada por un pequeño grupo cuya preocupación era la lucha por el poder en el ámbito interno. El precario estado de la economía, las instituciones frágiles y el clima de inestabilidad propiciaron sucesivas invasiones que dejaron profunda huella en la conciencia histórica del país.

Durante los treinta y cinco años de dictadura porfirista, la figura del caudillo dominó tanto la política interna como la exterior. El

proyecto político de Díaz tenía como finalidad última la consolidación del Estado mexicano, que intentó articular alrededor de su persona. Su programa de orden y progreso abrió las puertas al capital extranjero en un esfuerzo por promover el ingreso de México a la modernidad.

En el exterior, el reconocimiento de Estados Unidos fue una de las prioridades esenciales, porque representaba no sólo la legitimidad internacional del nuevo régimen, sino además garantizaba su permanencia, en cuanto aseguraba a la facción triunfante la exclusividad del trato con Estados Unidos. Ante las condiciones impuestas por Washington para otorgar el reconocimiento, el gobierno de Díaz acudió a los gobiernos europeos en un intento por balancear el peso excesivo de la relación con el vecino del norte.

La sobreposición entre política interna y exterior se agudizó durante la Revolución mexicana. Los grupos revolucionarios buscaron el apoyo del exterior para enfrentarse a sus enemigos. Algunas de las grandes potencias vieron en el conflicto amenazados sus intereses, otras, la oportunidad de expandirlos. El presidente Carranza logró finalmente aprovechar las rivalidades entre las potencias y salvaguardar la orientación del nuevo régimen.

A partir de entonces, y hasta 1940, la política exterior de México, además de perseguir los objetivos tradicionales en materia de seguridad nacional, procuró aislar al país para consolidar el poder en la esfera interna.

El principio fue —y siguió siendo años después— el de la no intervención. México se mantuvo relativamente alejado del escenario internacional y concentró su atención en su relación con los vecinos más próximos.

La política exterior, a excepción de casos notables como el de la República Española se caracterizó por la pasividad y el juridicismo. México mantuvo una actitud internacional cautelosa, reservada y solitaria, basada en un conjunto de principios que le dieron una marcada consistencia y que, a la larga, se convirtieron en un factor real de negociación con el exterior.[16]

La continuidad de la política exterior del país fue resultado de la continuidad política interna. Su nacionalismo y falta de compromiso le ganaron el apoyo disperso de la opinión pública. Desinterés, desconocimiento y autoritarismo hicieron de la política exterior el dominio exclusivo de las élites gubenamentales. La política exterior, más que contar con legitimidad específica, se nutría de otra, más general, que reconocía en el Estado emanado de la Revolución el único capaz de regir nuestra actividad internacional.

[16] Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976, p. 95.

A partir de 1940, los objetivos del proyecto de desarrollo económico se incorporaron explícitamente a la agenda de la política exterior. Se mantiene la actitud internacional fundada en el derecho y, a excepción del sexenio de López Mateos, México centra la atención en su relación con Estados Unidos.

El factor más importante de la política interna y exterior de México ha sido la vecindad con Estados Unidos. Ante el enorme poder de este país México se ha visto obligado a optar por mecanismos capaces de garantizar su identidad y su autonomía. Buena parte de la legitimidad de los gobiernos revolucionarios ha dependido de su capacidad para equilibrar la defensa de nuestra soberanía con la necesidad de evitar enfrentamientos con un país cuya vecindad es al mismo tiempo riesgo y oportunidad.[17]

Ante Estados Unidos, México ha buscado mantener una independencia de criterio que "a pesar de ciertos quebrantos ha llegado a ser un factor real de nuestra política exterior". Por lo demás, esta tradición ha constituido "la expresión por antonomasia del patriotismo".[18]

La falta de capacidad real para influir significativamente en la escena internacional ha hecho de la política exterior una extensión de nuestra política interna. Sus obvias diferencias, sin embargo, son el resultado de un proceso de formulación distinto y de la manera en que el medio internacional afecta a cada una de ellas. La política exterior mexicana se encuentra subordinada a los objetivos internos, pero en su práctica se ve obligada a reaccionar ante los retos de la política internacional. Nuestra política exterior manifiesta debilidad porque es producto de un sistema político y económico muy condicionado por el exterior.

La singularidad del sistema político mexicano es el factor interno más importante de nuestro comportamiento internacional. En primer término, como dice Mario Ojeda, la estabilidad política interna ha sido uno de los fundamentos de la política exterior: "Indirectamente, en cuanto a que ha sido un factor de fortalecimiento del sistema político que le ha asegurado la continuidad; directamente, porque esto le ha permitido al gobierno mexicano negociar con el exterior con el apoyo tácito de la mayoría ciudadana. . . En tal virtud la estabilidad política ha sido en parte causa y en parte resultado de la política exterior independiente."[19]

[17] Antonio Carrillo Flores, "Reflexiones acerca de la política exterior y la diplomacia mexicana", *Diálogos*, 1984, núm. 120, p. 11.

[18] Jorge Castañeda, prólogo al libro de Olga Pellicer de Brody, *México y la Revolución Cubana*, México, El Colegio de México, 1972, p. 7.

[19] Ojeda, *op. cit.*, p. 99.

Conviene subrayar, siguiendo a Ojeda, que la relación entre estabilidad interna y continuidad en materia exterior no es estrictamente causal, es un movimiento que actúa como condicionante recíproco.

El carácter autoritario del Estado mexicano acentúa una característica general en la formulación de la política exterior. En la mayor parte de los Estados su conducción suele concentrarse en un pequeño número de funcionarios; el efecto de la sociedad se halla así condicionado y filtrado por la burocracia especializada. En México, a causa de la fragilidad de la sociedad, la distancia entre ella y el Estado es notoria. Así, la participación de la opinión pública, hasta fecha muy reciente, en la elaboración de la política exterior ha sido muy reducida. El Estado mexicano, por medio del Presidente y la Secretaría de Relaciones Exteriores ha mantenido el monopolio de la política exterior. Ello explica que, en varias ocasiones (República Española, Segunda Guerra Mundial, Cuba), se haya seguido un cierto curso en materia internacional a pesar de la evidente desaprobación de algunos sectores importantes de la opinión pública. Si, en términos generales, la política exterior puede haber servido para mantener la legitimidad de los gobiernos surgidos de la Revolución, casi nunca ha requerido el concurso o el consenso de la ciudadanía.[20]

La orientación de política exterior mexicana está en la naturaleza contradictoria de un Estado comprometido con su origen revolucionario y con su proyecto de desarrollo capitalista. El Estado representa así la única instancia capaz de articular los intereses encontrados de los diversos grupos sobre los cuales funda su existencia. Los objetivos y estrategias de nuestra política internacional se derivan de la prioridad que el Estado le otorga a las demandas de sus bases sociales en el momento de definir el interés nacional. Para las élites gubernamentales, la política exterior aparece entonces como uno de los instrumentos capaces de reconciliar sus objetivos con las demandas de los grupos que se benefician de su proyecto económico así como de las aspiraciones de los sectores que pagan los costos de tal proyecto.[21]

Aunque la política exterior no tiene como función primaria la legitimidad interna, tuvo a veces particular importancia. Para Olga Pellicer que estudió, en la obra citada, este fenómeno con profundidad, la política exterior de López Mateos hacia la Revolución cubana se debió a la necesidad de refrendar la naturaleza revolucionaria y

[20] Edith Couturier, "Mexico", en *Latin American Foreign Policies: An Analysis*, H. Davies y L. E. Wilson, eds., Baltimore, The Johns Hopkins University Press. 1975, p. 129.

[21] Castañeda, prólogo citado *supra*, nota 18.

nacionalista del régimen con una actitud capaz de salvaguardar la independencia de criterio ante Estados Unidos. Para esta autora la política interna priva claramente sobre la exterior, que es un instrumento del Estado para legitimar su existencia frente a ciertos grupos sociales.

Sin embargo, algunas conclusiones de O. Pellicer que se tomaron fuera de contexto dieron lugar a una serie de interpretaciones que otorgan peso excesivo a las consecuencias legitimadoras de nuestra política exterior. Ésta es, hay que recordarlo, el producto "de un proceso de conciliación entre los planteamientos del Derecho Internacional y las presiones provenientes de factores de poder nacional y extranjeros". Por tanto, su elaboración y sus objetivos expresan una compleja relación de fuerzas cuya dirección no se articula única y exclusivamente en función de su capacidad legitimadora.

Los efectos internos de la política exterior suelen ser mucho más complejos. El Estado puede emplearla para distanciarse o acercarse a ciertos grupos, intentando con ello reafirmar su identidad ideológica o ampliar su espacio de maniobra, movilizando y favoreciendo a ciertos sectores en detrimento de otros.

La función propiamente legitimadora tiene vigencia cuando el régimen en su totalidad experimenta problemas de consenso. Tal fue el caso de ciertos aspectos de la política exterior de Echeverría. La crisis de 1968 y del modelo del desarrollo estabilizador, más los efectos de la nueva política económica de Nixon y el agotamiento de la "relación especial", dictaron una política exterior más activa, cuya finalidad explícita era la diversificación de la dependencia.[22] Sus intenciones legitimadoras se dirigieron sin embargo a un cierto sector de la intelectualidad y en especial a la izquierda de la burocracia estatal. La imposibilidad de implantar una estrategia verdaderamente progresista y nacionalista en el interior hicieron de la política exterior el único reducto posible del "espíritu revolucionario".

La política exterior de Echeverría sirvió para legitimar el régimen para una parte importante de la élite atenta, es decir, los interlocutores tradicionales con quienes la comunicación se había dificultado a raíz de los sucesos de 1968. Sin embargo, y en términos más generales, el tercermundismo tendió a fragmentar a la opinión pública nacional. Los sectores de derecha lo veían con recelo, irritación y desconfianza y la clase media tendió a compartir tal visión de las cosas. Las grandes mayorías, como es tradicional, permanecieron al margen del proceso. Otra vez, la formulación de la política

[22] Rosario Green, *México: la política exterior del nuevo régimen; continuidad y cambio en la política exterior de México, 1977*, México, El Colegio de México, 1977, p. 4.

exterior expresó la naturaleza autoritaria del sistema político mexicano.

Desde 1970, y a consecuencia de un proyecto de desarrollo económico que había promovido la internacionalización de la economía, México se enfrenta a una nueva situación: el crecimiento económico y la estabilidad política; su tamaño y su situación geopolítica hicieron del país parte de la llamada "clase media" internacional. El agotamiento del desarrollo estabilizador, el fin de la relación especial con Washington y el ascenso de la *detente*, la multipolaridad y la influencia de los países del Tercer Mundo obligaron a replantear la dirección de nuestra política internacional.

La política económica exterior fue ganando importancia, y si bien intentó contribuir al logro de los objetivos tradicionales de nuestra diplomacia, obtuvo pocos éxitos en este terreno. El afán diversificador y exportador fracasó ante la imposibilidad de introducir reformas estructurales en el proceso productivo interno.[23] La deuda externa se acrecentó notablemente y la dependencia se agudizó. En términos generales, nuestra actividad internacional siguió sirviendo las demandas y necesidades nacionales tal y como éstas son concebidas y definidas por las élites gubernamentales.[24]

A lo largo de este periodo y a pesar del compromiso con las causas del mundo en desarrollo, México mantuvo su independencia. Así, no ingresó formalmente a ninguna de las organizaciones de los países en desarrollo. Con ello, el Estado mexicano manifestó su estricto apego a un no alineamiento especial. Esta orientación ha servido para salvaguardar la posibilidad de actuar que requiere un país situado en la frontera sur de Estados Unidos. Por su ubicación geográfica, México prefiere no comprometerse en cuestiones que considera ajenas, pero que son muy importantes para los norteamericanos. Esta actitud le permite además preservar su autonomía en materia interna.[25]

En el decenio pasado, la distinción entre lo interno y lo externo se hace cada vez más vaga. A la transnacionalización efectiva se opone entonces una política exterior que busca preservar la identidad y la independencia. La Secretaría de Relaciones Exteriores pierde el monopolio sobre la política exterior y la Secretaría de Hacienda, de Industria y Comercio y de Gobernación pasan a desempeñar un papel importante en las decisiones. Las condicionantes internacio-

[23] Olga Pellicer, "Tercermundismo del capitalismo mexicano: ideología y realidad", *Cuadernos Políticos*, 1975, núm. 3, p. 56.

[24] Guy Potras, "Mexico's Foreign Policy in an Age of Interdependence", en *Latin American Foreign Policies. . .*, p. 104.

[25] Harold Davis, "The Analysis of Latin American Foreign Policies", en *Latin American Foreign Policies. . .*, p. 21.

nales influyen de manera progresiva y empiezan a funcionar en favor de la participación ampliada de factores sociales y económicos en nuestra actividad internacional. La diversidad en el ámbito interior, que incluye factores nacionales y extranjeros, empieza a mostrarse como una condición más de la política exterior.

Hacia mediados de los años setenta, México se perfila como una potencia media dispuesta a adecuar su política exterior a las nuevas circunstancias nacionales y extranjeras. Como dice Guadalupe González, la categoría de potencia media corresponde a países cuyos recursos y situación geopolítica y sobre todo su voluntad de mantener una independencia de criterio frente a la potencia hegemónica, les otorgan considerable capacidad de influencia económica, política e ideológica regional.[26]

La aparición del petróleo como factor esencial de la economía mexicana, más la magnitud del endeudamiento y el aumento de la inversión extranjera fueron causa de la transnacionalización de la base económica del país. En virtud de esta situación, la voluntad de independencia en la esfera internacional, más que descansar sobre los recursos económicos o militares, se funda en la voluntad por evitar el alineamiento automático con Estados Unidos. Esa voluntad tiene la finalidad de salvaguardar la autonomía del Estado en la obtención de objetivos internacionales, necesarios para el desarrollo interno.

La enorme importancia de la dimensión política hace hoy, más que nunca, imprescindible la adecuación entre política interna y política exterior. La primera ha de constituir el fundamento de una proyección internacional independiente, porque "el potencial económico derivado de nuestro nivel de desarrollo. . . nunca ha sido, en el caso de México, una base sólida y amplia que permita el ejercicio de una proyección económica estable y continua en el exterior".[27]

La creciente complejidad de la vida política interna así como la ampliación del número de participantes en la actividad internacional del país exigen la articulación de nuevos mecanismos capaces de otorgar a nuestra política exterior una base consensual efectiva.[28]

Aunque la voluntad de actuar es fundamental, ésta no basta para asegurar la proyección internacional activa e independiente. La dependencia económica del país así como su situación geopolítica siguen constituyendo límites importantes para la acción internacio-

[26] Guadalupe González, "Incertidumbres de una potencia media regional: las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana", *La política exterior de México: desafíos en los ochenta*, ed. O. Pellicer, México, CIDE, 1983, p. 16.

[27] *Ibid.*, p. 37.

[28] E. Couturier, art. cit., p. 134.

nal de México.[29] Sus marcados desequilibrios internos, representan también un obstáculo para conseguir una política exterior que sirva, no únicamente a los intereses de las élites políticas y económicas, sino a los de la nación en su conjunto.

[29] Mario Ojeda, "El lugar de México en el mundo contemporáneo", *Foro Internacional*, 24 (1984), pp. 417-418.

POLÍTICA INTERNA Y POLÍTICA EXTERIOR EN MÉXICO DESDE 1950 HASTA 1964

MAURICIO REYES

Son múltiples las circunstancias que configuran la política exterior de una nación, orientando sus acciones, estableciendo límites y condicionando respuestas en el ámbito internacional. Tradicionalmente, se considera que geografía, población, recursos naturales, capacidad industrial y tecnológica, fuerza militar, forma de gobierno y rasgos de las instituciones políticas[1] son elementos de los cuales depende el comportamiento de un Estado en determinada situación; en ella existen también condiciones políticas, económicas y estratégicas que forman el marco dentro del cual se intentará lograr los objetivos nacionales.

El vínculo entre política exterior y política interna no se limita a la clasificación de ésta como mero elemento de poder nacional, según la consideran los que entienden la política exterior como la actividad de un "acto racional unificado", que responde exclusivamente a estímulos generados en el panorama internacional. El vínculo tampoco se reduce a la interpretación de la política exterior como resultado exclusivo de la actividad política interna, es decir como una prolongación de la lucha por el poder más allá de las fronteras nacionales. La relación entre política exterior y política interna tiene carácter circular: las relaciones de poder internas tienen peso en la formulación de la política exterior, y ésta influye en la esfera política interna.

[1] Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, Nueva York, A. Knopf, 1961, pp. 110-149; Raymond Aron, *Paz y guerra entre las naciones*, Madrid, Revista de Occidente, 1963, pp. 78-81; Norman D. Palmer y Houghton Mifflin, 1957, pp. 35-91.

En este trabajo analizaré las facetas de la interacción existente entre la política exterior y la política interna de México desde 1958 hasta 1964, periodo presidencial de Adolfo López Mateos.

El vínculo entre política exterior y política interna

El vínculo indisoluble entre política exterior y política interna se remonta a la existencia misma del Estado-nación. Éste, al nacer a la vida independiente, necesita la política exterior ya que es uno de sus elementos constitutivos que le ayudan a "reafirmar su independencia y articular su identidad".[2] La política exterior es uno de los instrumentos por medio del cual se identifica al Estado-nación como tal en la comunidad internacional, en tanto logra diferenciarse de los demás mediante su autonomía en la toma de decisiones. El Estado-nación se convierte así en verdadero sujeto internacional, ya que adquiere particularidad en una comunidad de Estados distintos.[3]

El acecho sufrido por naciones cuya independencia es reciente, las obliga a considerar objetivo primario en política exterior la defensa de la soberanía, o "el privilegio de cada Estado para cumplir sólo con las obligaciones que él mismo ha aceptado y el control sobre su propio territorio, población y recursos".[4]

Al consolidarse el Estado-nación, es decir cuando se ha logrado unir diversas regiones bajo un poder que defina proyectos y ejerza un auténtico control territorial, y superados los difíciles primeros momentos, la política exterior cumplirá funciones distintas, pero éstas jamás dejarán de estar vinculadas con la política interna.

La política exterior es una actividad exclusiva del Estado, como actor del sistema político nacional. Es una política pública, directamente relacionada con el ambiente externo, con la que se busca consolidar lo que el poder político central ha definido como el proyecto nacional. De este modo, la política exterior comparte las características de las otras políticas públicas, que se refieren al papel que desempeña el Estado en un determinado sistema político; a la forma de organización y grado de participación política de la sociedad; a la relación del Estado con los grupos sociales; a los rasgos del liderazgo nacional. El sistema político configura la política exterior, cuando sus actores y la relación entre ellos le asignan, igual que al resto

[2] Robert Rothstein, "Foreign Policy and Development Policy: from Nonalignment to International Class War", en *International Affairs*, 52 (1976), p. 598.

[3] K. von Clausewitz, citado por W.B. Gallie, *Filósofos de la paz y de la guerra*, México, Fondo de Cultura Económica, 1979, p. 123.

[4] Stanley Hoffmann, *Primacy or World Order*, Nueva York, McGraw Hill, 1978, p. 132.

de las políticas públicas, un valor específico en las relaciones de poder.

Al interpretar la política exterior como instrumento del proyecto nacional, se pueden identificar los objetivos en el ámbito externo, el tipo de estrategias y tácticas y la organización para el logro de los objetivos. Éstos, aunque pueden considerarse resultado de la interacción de estrategias que llevan a cabo los actores políticos nacionales,[5] están condicionados por factores externos, tales como la ubicación geográfica, el estado de las relaciones entre las potencias, la situación regional, y una serie de circunstancias internacionales existentes en un momento determinado de la historia.

Según la clásica perspectiva teórica del realismo político, después de asegurar la supervivencia, el Estado-nación tiende a asumir como objeto de su política exterior el aumento de su poder internacional, Cuando los intereses de los grupos de poder interno han rebasado el ámbito interno, porque ha habido expansión económica, acelerado desarrollo tecnológico, ha aumentado su capacidad militar o ha crecido la confianza interna, se busca que la influencia nacional traspase las fronteras territoriales. Eso puede llevar a una política imperialista, a intentar la modificación del *statu quo* y, en el caso de una nación que haya satisfecho sus objetivos de poder, a preservar esa situación internacional.[6] Es la interacción de los grupos políticos internos lo que dicta tomar decisiones en ese sentido, aprovechando, para ello, las oportunidades que brinda el ambiente externo. Pero la política exterior no es sólo proyección de las relaciones políticas internas; el hecho de que conseguir sus objetivos requiera de movilizar recursos internos, y en algunos casos redistribuirlos, supone que hay una retroalimentación del proceso hacia el ámbito interno,[7] lo que puede influir en un cambio de tácticas en política exterior, si los grupos afectados intentan rectificarla.

Los intereses económicos de casi todas las naciones (de las que quieren aumentar su riqueza, de las que procuran superar sus dificultades y desigualdades) definen otro objetivo esencial de la política exterior: contribuir al desarrollo económico. Esta tendencia se acentuó a partir de la Segunda Guerra Mundial, cuando el mundo se dividió en dos bloques definidos, y el equilibrio de poder nuclear aseguró la capacidad de destrucción global de las superpotencias, e hizo de la lucha por el poder internacional un objetivo difícil cuyo costo es demasiado alto. Además, con la industrialización asociada

[5] Marcel Merle, "Politique intérieure et politique extérieure", *Politique Etrangére*, 41 (1976), p. 411.

[6] Hans Morgenthau, *op.cit.*, pp. 38-71.

[7] James Rosenau, "Foreign Policy as an Issue-Area", en *Domestic Sources of Foreign Policy*, ed. J.N. Rosenau, Nueva York, The Free Press, 1967, p. 47.

al desarrollo técnico, la política exterior se ha convertido en instrumento para que se cumplan las metas del crecimiento económico,[8] considerado parte medular del proyecto nacional en la mayoría de los países.

De este modo, la política exterior busca mejorar los niveles de vida de la población nacional fortaleciendo las relaciones comerciales y financieras con el exterior, procurando mercados internacionales, estableciendo alianzas con naciones con más desarrollo, etc. Todos los Estados comparten estos propósitos y su logro en las relaciones internacionales.

Pero la política exterior no sólo es instrumento para alcanzar las metas del proyecto nacional; también es vehículo de los distintos grupos políticos, especialmente el Estado, para conseguir propósitos claramente internos. Este uso de la política exterior requiere, desde luego, circunstancias internacionales favorables y, sobre todo, un ambiente interno receptivo. En esta perspectiva, otros fines de la política exterior son: la legitimidad del régimen político, la justificación de sus acciones, la movilización o desmovilización de la población. Son antiguas prácticas mediante las cuales los gobiernos tienden a exagerar la amenaza o el enemigo externos que les permiten manipular a la sociedad facilitando, mediante la creación de un consenso, el logro de sus propios fines.

Reconocer que la política exterior responde a una doble función externa e interna supone aceptar que encuentra límites en ambas esferas. A continuación intento esbozar el tipo de restricciones que existen en el ámbito externo.

La cuestión que más claramente aflora al considerar la política exterior como resultado de las políticas internas es su legitimidad, ya que sin ella le sería difícil concretar sus objetivos externos o internos. Esta cuestión puede estudiarse analizando la cultura política existente y el tipo de relación que hay entre las instituciones estatales y la sociedad.

En el caso de Estados cuyas instituciones reciben un apoyo poco claro de la sociedad, es muy probable que la política exterior refleje el grado de legitimidad del sistema, sobre todo si se tiene en cuenta que, en general, la mayoría de la población en casi todas las naciones es indiferente a la política exterior. Esta situación, que llega a facilitar la tarea de elaborarla, es producto de varios factores: la complejidad de los asuntos internacionales, que muy difícilmente puede comprender la mayor parte de la población; la falta de información al respecto; que los asuntos internacionales suelen conside-

[8] Edward L. Morse, *Modernization and the Transformation of International Relations*, Nueva York, The Free Press, 1976, p. 85

rarse ajenos a la actividad cotidiana, y la poca influencia que cree tener el ciudadano común en la elaboración de esa política. Aumenta el interés en los asuntos externos cuando se perciben amenazas o hay crisis internacionales que pueden poner en peligro la estabilidad nacional.[9]

Al referirme a la mayoría de la población no hablo de su totalidad, ya que se puede clasificar la opinión pública de acuerdo con su interés y participación en asuntos de política exterior. Según Almond, "podemos hablar en primer lugar de un 'público general' si tenemos en cuenta que al tiempo que se caracteriza por su sentido de identificación y reacción ante un estímulo general, tiene también variedad de intereses que los estímulos generales y específicos afectan en forma distinta. En segundo lugar, hay un 'público atento', que está informado y se interesa en problemas de política exterior, que constituye el público para las discusiones de política exterior entre las élites. En tercer lugar están las élites políticas y de opinión, el estrato de la población que formula la política, que estructura al público y que provee de efectivos medios de acceso a las distintas organizaciones". Casi se podría decir que "quien moviliza a las élites, moviliza al público".[10]

Las élites también pueden clasificarse: hay élites políticas; élites administrativas y burocráticas; élites de interés, que son las que incluyen representantes de aquellas asociaciones interesadas en la política exterior, y élites de comunicación, que controlan los medios de difusión.[11]

Se podría decir que el "público general" apoya vagamente la política exterior; el "público atento" y, desde luego, las "élites de interés" (a las que se suman, en ocasiones, fracciones de las élites de comunicación e incluso las burocráticas y políticas)[12] la apoyan específicamente en cuanto el "apoyo está estrechamente asociado a la satisfacción obtenida de un tipo específico de respuesta".[13]

El apoyo del público atento y de las élites[14] a la política exterior no se otorga única y exclusivamente a cambio de respuestas dentro de este mismo campo, ya que se trata, básicamente, de grupos

[9] Gabriel Almond, *The American People and Foreign Policy*, Nueva York, Praeger, 1960, pp. 69-73 y 82.

[10] *Ibid.*, p. 138. La traducción es mía.

[11] *Ibid.*, pp. 139-140.

[12] Véase el Modelo III de Graham Allison, en su libro *Essense of Decision; Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little, Brown and Company, 1971.

[13] David Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, Nueva York, John Wiley & Sons, 1965, p. 268.

[14] Douglas A. Chalmers. "Developing on the Periphery: External Factor in Latin American Politics", en *Linkage Politics*, ed. James N. Rosenau, Nueva York, The Free Press, 1969, p. 72.

políticamente efectivos en las relaciones de poder nacional. A cambio de decisiones de política exterior que les beneficien, estos grupos pueden apoyar otras políticas del Estado, en las relaciones con el exterior o en el quehacer interno; a la inversa, algunos grupos que apoyan al Estado en cuestiones de política interna, apoyarán la política exterior al ver satisfechas sus demandas.

Repercusión interna de la política exterior en México

A partir de los años cuarenta, la política exterior de México ha tenido dos objetivos fundamentales: uno, la defensa tradicional de la soberanía nacional (preservación de la integridad territorial, no intervención extranjera y autodeterminación nacional en los asuntos políticos y económicos);[15] otro, la promoción del desarrollo económico convertido en meta de los gobiernos de la Revolución.[16] Tratar de conciliar ambos objetivos ha provocado una serie de contradicciones[17] —manifiestas con mayor claridad en las relaciones con Estados Unidos— y una política exterior que, por su comportamiento en la etapa posrevolucionaria (aunque con excepciones notables), ha sido caracterizada como pasiva, aislacionista, defensiva y predecible —basada en el apego al derecho internacional como único escudo ante la hostilidad externa—[18] en la que se conservaron principios tradicionales, que impidieron a México actuar con libertad en ciertas circunstancias.[19]

La política exterior es resultado de las condiciones internacionales a las que México tuvo que responder, y de la importancia que dieron al exterior los poderes internos y el Estado en primer lugar. La política exterior se utilizó como instrumento de desarrollo nacional y como apoyo de los regímenes revolucionarios, cuyas invocaciones nacionalistas sirvieron para movilizar apoyos para el Estado o para neutralizar conflictos internos.

[15] Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976, p. 3.

[16] Rafael Segovia, "Elecciones y electores", *Diálogos*, 1983, núm. 113, p. 9.

[17] Al respecto, véase el artículo de Humberto Garza, "Desequilibrios y contradicciones en la política exterior de México", *Foro Internacional*, 24 (1984), pp. 443-457.

[18] Mario Ojeda, "México en el ámbito internacional", *Foro Internacional*, 6 (1965-1966), pp. 247-270; Francisco Cuevas Cancino, "The Foreign Policy of Mexico", en *Foreign Policies in a World of Change*, J.E. Black y K.W. Thompson, eds., Nueva York, Harper & Row, 1963, pp. 643-672; Jorge Castañeda, "México y el exterior", en *México, cincuenta años de Revolución*, México, Fondo de Cultura Económica, 1961, t. 3, pp. 267-289.

[19] Antonio Carrillo Flores, "La política exterior y la diplomacia mexicanas", *Diálogos*, 1984, núm. 120, p. 4.

La extrema cautela y el aislacionismo (consecuencia de las desafortunadas experiencias de México con el exterior,[20] que dieron origen a la actitud de evitar "compromisos innecesarios"[21] en la escena internacional) han tenido por objeto impedir la absorción de conflictos políticos e ideológicos que se han presentado en el mundo desde el fin de la Segunda Guerra Mundial[22] y que podrían, en algún momento, incidir en el logro del desarrollo económico. Es una manera de procurar la desmovilización que, en beneficio de la "unidad nacional", ha generado el Estado mexicano.[23] Estos fines internos de la política exterior son visibles en gobiernos caracterizados como "de derecha", dentro de los límites del sistema político mexicano, cuya preocupación por lograr un desarrollo económico acelerado coincide con una política exterior en la que se otorga mayor peso a las relaciones con Estados Unidos.[24]

Por otra parte, una política exterior activa sirvió para conseguir apoyos para el Estado, sobre todo en gobiernos "de izquierda" que, como el de Cárdenas, se sustentaron en una política populista caracterizada por la movilización dirigida.[25]

La actitud mexicana hacia el exterior estuvo de acuerdo con la naturaleza del sistema político mexicano, clasificado dentro del modelo que Juan Linz estableció para entender regímenes que, sin ser democráticos, tampoco podrían definirse como totalitarios: el autoritario.[26] Los rasgos autoritarios —consecuencia de que el Estado ha tenido a su cargo la unificación, organización y modernización del país—[27] son los siguientes: pluralismo político no responsable y li-

[20] Al respecto, Jorge Castañeda (artículo citado, p. 268) dice: "el exterior significó, durante un largo periodo, una fuente de males sin nombre para México".

[21] Cierto en varios casos. La expresión es de Emilio O. Rabasa "Apuntes para un estudio de las relaciones internacionales de México en los últimos 25 años", *Relaciones Internacionales*, 1976, núm. 15, p. 17, nota.

[22] Harold E. Davis, "The Analysis of Latin American Foreign Policies", en *Latin American Foreign Policies: An Analysis*, B.C. Wilson, ed., Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1975, p. 21.

[23] Véase *infra*, sobre la naturaleza del sistema político mexicano. Respecto a "unidad nacional", véase Luis Medina, "Origen y circunstancias de la idea de unidad nacional", en *Lecturas de Política Mexicana*, México, El Colegio de México, 1977, pp. 77-114.

[24] Soledad Loaeza, *Classes moyennes, démocratie et nationalisme au Mexique; l'éducation dans la recherche du consensus*, tesis, Institute d'Études Politiques, París, 1984, p. 276.

[25] *Ibid.*, p. 276

[26] Juan Linz, "An Authoritarian Regime: Spain", en *Mass Politics; Studies in Political Sociology*, E. Allardt y S. Rokkan, eds., Nueva York, The Free Press, 1970, pp. 251-283.

[27] Rafael Segovia, "Ante las elecciones", *Vuelta*, 1982, núm. 68, p. 43; Lorenzo Meyer, "Historical Roots of the Authoritarian State in Mexico", en *Authoritarianism*

mitado; falta de ideología conductora planeada y organizada; falta de movilización intensa y extensa; ejercicio del poder del líder o un grupo pequeño dentro de límites mal definidos pero previsibles.[28]

El triunfo de la Revolución trajo consigo transformaciones estructurales en la economía, la política y la sociedad de México, pero la lucha armada y la reconstrucción nacional posterior dejaron como herencia el pragmatismo en la conducción política del Estado, perpetuaron las prácticas autoritarias del porfiriato, e incluso las institucionalizaron.[29] De la contienda surgió un Estado que, además de ser el único actor que podía hacer frente a los problemas de la nación, se convirtió en intérprete y ejecutor del proyecto nacional; de ahí que asumiera como propia la responsabilidad de "crear un sistema político capaz de englobar a la mayoría de los mexicanos y situarlos en condiciones que no fueran de desventaja total para unos y favor escandaloso para otros. El Estado se convirtió así en juez y parte, en agente del desarrollo y legislador económico, en representante y policía de grupos socialmente antagónicos".[30]

Para hacer frente a dificultades concretas, el Estado limitó y reguló las demandas sociales de acuerdo con sus recursos[31] mediante el pluralismo político: primero se formó un partido oficial y se incorporaron a éste los sectores campesino, obrero y popular; después se crearon cuerpos políticos intermedios, como partidos de oposición, asociaciones empresariales y universidades, los cuales aun cuando han surgido en forma independiente, aceptaron las reglas del Estado.[32]

Se evitó el movimiento político utilizando diversos métodos de control (negociar, cooptar, reprimir) o buscando el consenso que permita al Estado enfrentar otros actores políticos, nacionales o extrajeros. Se cuenta para ello con la ventaja de una cultura política pasiva, en la que la mayoría de los mexicanos se interesan por los resultados de la actividad estatal y no por la formulación y estructuración de sus políticas.[33] A estos propósitos ha coadyuvado la política exterior.

---

in Mexico, J.L. Reyna y R. Weinert, eds., Philadelphia Institute for the Study of Human Issues, 1977, p. 19.

[28] Juan Linz, art. cit., p. 155.

[29] Lorenzo Meyer, "Historical Roots. . ." en *op. cit.*

[30] Rafael Segovia, "Tendencias políticas en México", *Foro Internacional*, 16 (1976) p. 422.

[31] José Luis Reyna, *Control político, estabilidad y desarrollo en México*, México, El Colegio de México, 1976, p. 6.

[32] R. Segovia, "Tendencias. . .", en *op. cit.*, p. 423.

[33] Robert Scott, "México: The Established Revolution", en *Political Culture and Political Development*, L. W. Pye y S. Verbo, eds., Princeton, Princeton University Press, 1965, pp. 330-395.

Existe un acuerdo fundamental entre los grupos políticos internos[34] sobre los dos objetivos básicos de la política exterior de México. Sin embargo hay discrepancias en torno a la estrategia que debe utilizarse, básicamente en las metas del desarrollo nacional y el modo en que éstas deben compaginarse con las de la defensa de la soberanía, basada en principios tradicionales.

Las diferencias rara vez trascienden las élites políticas y de opinión, así como al público atento, no sólo por la apatía que prevalece —común en cualquier nación frente a los asuntos internacionales—, sino por las características de la cultura política mexicana. Puede afirmarse que si entre las élites y el público atento no hay, a veces, consenso sobre la política exterior, ésta goza entre la mayoría de la población de la legitimidad de que disfruta el conjunto del sistema político.

Las discrepancias entre las élites estatales y las no estatales se agudiza cuando la política exterior puede afectar los intereses de ciertos actores.[35] Por otra parte, las diferencias en la élite estatal pueden explicarse porque las decisiones que se toman no son producto de la voluntad de un actor racional unificado, sino de individuos que toman parte en el proceso con percepciones, metas e intereses propios.[36]

En México, la disensión interna en la élite estatal desaparece, momentáneamente cuando se toma una decisión definitiva (el Presidente de la República es el encargado de hacerlo). El Presidente es la máxima figura del sistema en virtud de los poderes que le otorga la ley y en razón de sus facultades informales, que lo convierten en árbitro supremo de los conflictos nacionales, jefe de la clase política y punto de referencia obligado para los grupos o individuos en lucha por el poder.[37] Los miembros de la élite gubernamental, pero sobre todo los de las élites no estatales, tienen luego la oportunidad de intentar rectificar la decisión. De este modo, la política interna y la política exterior vuelven a vincularse, en virtud de la constante retroalimentación entre las decisiones y acciones en ambas esferas.

A partir de este esbozo, intentaré una interpretación más precisa de la política exterior de México y su vinculación con la esfera interna durante el mandato de Adolfo López Mateos.

[34] Manuel Camacho, "Los nudos históricos del sistema político mexicano", en *Las crisis en el sistema político mexicano (1928-1977)*, México, El Colegio de México, 1977, pp. 190-191.

[35] Claro ejemplo de esta situación en México ha sido la diferente, y en ocasiones encontrada, perspectiva que con respecto a la inversión extranjera directa han mostrado dos organismos cúpula del sector privado, CONCAMIN y CANACINTRA.

[36] Graham Allison, *op. cit.*, p. 161.

[37] Sobre presidencialismo mexicano, véanse Manuel Camacho, art. cit.; Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano; las posibilidades de cambio*, México, Joaquín Mortiz, 1979; Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1979.

Adolfo López Mateos en la presidencia

El 1 de diciembre de 1958, Adolfo López Mateos asumió el cargo de Presidente de la República. Llegó al poder con la legitimdad emanada del proceso electoral —en el que participaron por primera vez las mujeres—; por primera vez, desde 1917, no había escisión abierta entre los miembros de la "familia revolucionaria" por la selección del candidato oficial.[38]

El nuevo gobierno asumía la responsabilidad de continuar con las políticas del proyecto nacional: el desarrollo económico, basado en la industrialización, por medio de la sustitución de importaciones, Pero debía hacer frente también a una difícil situación económica por la disminución del crecimiento a causa de la saturación del mercado de bienes de consumo —con la consiguiente reducción de la inversión privada—, la recesión en Estados Unidos y la disminución en el precio de las materias primas.

El momento político parecía complicarse por grupos calificados como subversivos que buscaban en realidad participación política independiente (ferrocarrileros, maestros, telegrafistas, etcétera).

Convencido de que era indispensable reactivar el crecimiento económico acelerado, recuperando la confianza de los inversionistas nacionales y extranjeros y pugnando por sostener el ingreso de las clases populares, con claras intenciones políticas y económicas, el gobierno de López Mateos decidió aplicar el esquema de crecimiento con estabilidad en los precios y en el tipo de cambio, que se había establecido en los últimos años de Ruiz Cortines.

En su mensaje inaugural delineó los propósitos generales de su gobierno en materia económica: "Habremos de lograr los mexicanos el mayor desarrollo con estabilidad monetaria. Debemos producir y exportar más, vigorizar nuestro comercio exterior, ajustar nuestras importaciones, mantener el equilibrio de nuestro presupuesto y la solidez de nuestro crédito, y fortalecer nuestra capacidad de pago externo."[39]

El crecimiento tenía que financiarse con medios no inflacionarios: ahorro voluntario —que debería aumentar al asegurar la estabilidad monetaria—[40] y el endeudamiento externo, que sufragaría el déficit del sector público ante la dificultad de renunciar a los sacri-

[38] Philip B. Taylor Jr., "The Mexican Elections of 1958: Affirmation of Authoritarianism?", en *The Western Political Quarterly*, 13 (1960), p. 728.

[39] Adolfo López Mateos, "Mensaje inaugural", en *Documentos*, serie 2, vol. 1, septiembre-diciembre de 1958, p. 85.

[40] Antonio Ortiz Mena, "Desarrollo estabilizador; una década de estrategia económica en México", en *El Trimestre Económico*, 37 (1970), p. 421.

ficios fiscales que eran incentivo para el sector privado.[41] La deuda externa cumpliría también otro papel: complementar el ahorro en divisas, que permitiría al gobierno hacer frente al déficit de la balanza de pagos sin afectar las reservas, algo indispensable para sostener la paridad del peso, sin verse obligado a ordenar la reducción de las importaciones más necesarias. Se consideraba que el endeudamiento externo sería una medida transitoria, a la que se recurriría mientras se reactivaba el proceso económico.[42]

El aumento de las exportaciones contribuiría también a financiar el crecimiento, pero la contracción de la economía norteamericana y la decisión de mantener fijo el tipo de cambio eran obstáculos para vigorizar el comercio exterior, razón por la cual era necesario recuperar y diversificar los mercados existentes y promover la oferta y producción de distintos tipos de bienes y servicios.[43]

En la esfera política, López Mateos convocó a la unidad nacional y afirmó que el gobierno aplicaría las leyes para garantizar el orden;[44] buscaba con ello garantizar a la iniciativa privada tranquilidad y confianza para alentarlos a invertir sus capitales.

López Mateos también inició su sexenio con actitud conciliadora hacia los disidentes que se habían manifestado en 1958. Una de sus primeras medidas fue liberar a los líderes magisteriales encarcelados en octubre; días después ordenó la desocupación militar del Instituto Politécnico Nacional y recibió a los dirigentes ferrocarrileros, encabezados por Demetrio Vallejo, quienes le comunicaron las demandas de sus agremiados.

La actitud conciliadora del nuevo gobierno no solucionó las dificultades sindicales, sobre todo entre los ferrocarrileros, quienes mantuvieron las presiones en aras de reivindicaciones económicas ante el descontento y la desconfianza de los grupos empresariales, que veían afectados sus intereses al continuar los paros en el servicio,[45] y la animadversión de los medios de comunicación y de los sindicatos oficiales, que consideraban al movimiento como una "conjura comunista".[46]

[41] *Ibid.*, p. 422.

[42] Rosario Green, *Estado y banca transnacional en México*, México, CEESTEM-Nueva Imagen, 1981, p. 23

[43] Antonio Ortiz Mena, "Desarrollo. . .", en *op. cit.*, pp. 437-438.

[44] Adolfo López Mateos, "Mensaje . . .", en *op. cit.*, p. 92.

[45] Marco Antonio Alcázar, *Las agrupaciones patronales en México*, México, El Colegio de México, 1970, pp. 74-76.

[46] Raúl Trejo Delarbre, "Los trabajadores y el gobierno de Adolfo López Mateos (1958-1964)", en José Luis Reyna y Raúl Trejo Delarbre, *La clase obrera en la historia de México: de Adolfo Ruiz Cortines a Adolfo López Mateos (1952-1964)*, México, Siglo XXI, 1981, pp. 61-63.

En esos años había un fuerte sentimiento anticomunista en la sociedad mexicana, que se manifestaba abiertamente en los medios de comunicación, los políticos y sociales. Esta actitud que tomó fuerza en el sexenio de Miguel Alemán, y que se había expresado como "mexicanidad",[47] fue utilizada por el Estado para controlar el movimiento obrero, facilitar el proceso de reprivatización de la estructura agraria, proteger y promover los intereses del sector privado y justificar el acercamiento a Estados Unidos, con el propósito de acelerar el desarrollo.[48] Desde luego que el Estado no fue el único actor que invocó el anticomunismo; en forma más abierta lo hicieron la Iglesia católica y los grupos empresariales.[49]

Con esta actitud, más la necesidad de impulsar el desarrollo económico fortaleciendo la confianza de los inversionistas, y la incapacidad del gobierno para responder a las nuevas demandas políticas y económicas, el régimen de López Mateos optó por reprimir el movimiento ferrocarrilero en marzo de 1959.

A fines de 1958 caracterizaba el panorama internacional un sistema bipolar (soviético-norteamericano) rígido, de cuya hegemonía apenas un puñado de países había logrado escapar. La dependencia económica y su posición estratégica colocaron a México dentro de la esfera de influencia de Estados Unidos.[50]

Pese a la política de contención del comunismo, nuestro país se mostraba reticente a apoyarla activamente en la escena internacional, particularmente en América. En ocasiones su actitud era opuesta a la de Estados Unidos. En 1954 México defendió los principios de autodeterminación y no intervención en apoyo del gobierno de Jacobo Arbenz, en Guatemala, a cuyo derrocamiento contribuyó Estados Unidos.

La derrota de Arbenz (y de los propósitos mexicanos) retrajo una vez más la política exterior, que volvió a su aislamiento, excepto para solucionar problemas con Estados Unidos.[51] Al comenzar el mandato de López Mateos, era claro que había muy poco interés en la sociedad mexicana por las relaciones de nuestro país con el exterior; prácticamente se consideraba un "hecho dado" mantener exclusivamente la buena vecindad con Estados Unidos. Pero López Mateos, desde los días de su campaña como candidato a la presidencia, se había referido a esta esfera de la actividad gubernamental. Incluso habló

[47] Luis Medina, *Historia de la Revolución mexicana. Civilismo y modernización del autoritarismo*, México, El Colegio de México, 1979, p. 178.

[48] S. Loaeza, *op. cit.*, p. 212.

[49] *Ibid.*, p. 212.

[50] Mario Ojeda, *Alcances y límites. . .*, p. 42.

[51] Josefina Z. Vázquez y Lorenzo Meyer, *México frente a Estados Unidos. Un ensayo histórico, 1776-1980*, México, El Colegio de México, 1982, p. 195.

de la política exterior de su gobierno ratificando los ojetivos fundamentales de preservación de la soberanía e impulso al desarrollo económico: "Nuestra política exterior —dijo en Monterrey— tiene que conjugar la aplicación de sus principios tradicionales, que la han hecho respetable, con las condiciones de nuestro desarrollo económico: que sea al mismo tiempo garantía de nuestra independencia e igualdad e instrumento adecuado para afrontar los problemas del crecimiento interior."[52]

Al iniciarse el sexenio 1958-1964, el Estado era prácticamente el único verdaderamente interesado en la política exterior. Esta situación duró pocos meses; al comenzar 1959, el incidente con Guatemala y el triunfo de la Revolución cubana alentaron el interés general en las relaciones con el exterior.

En el proyecto de gobierno de López Mateos, la relación con el exterior tenía gran trascendencia en virtud de la relación entre desarrollo y estabilidad. Esta política económica debía recurrir a préstamos e inversión extranjeros, y la política exterior debía presentar al país como un lugar estable y seguro para invertir, y confiable para los acreedores. Además, se daba gran importancia a las exportaciones y a la necesidad de diversificar mercados, tarea que correspondía también a la política exterior.

Todo esto repercutiría en la política interna, en la actuación de importantes sectores políticos y económicos. Las funciones de la política exterior, que López Mateos definió como "instrumento auxiliar de nuestro desarrollo general", se verían afectadas por la preservación de la soberanía nacional en primer plano, otra vez a consecuencia de la reacción norteamericana por el triunfo de la revolución en Cuba. En esos años, el Estado mexicano intentó conciliar ambos objetivos, lo mismo que sus repercusiones en la política interna.

Política exterior y desarrollo: las relaciones con Estados Unidos

La activa política exterior de México entre 1958 y 1964 tuvo como propósito conciliar el objetivo del desarrollo económico —que suponía un mayor acercamiento con Estados Unidos— con el de preservar la soberanía, que requería ratificar una política independiente con respecto al vecino del norte. Para ambos fines, el gobierno de López Mateos invocó constantemente de manera tácita y explícita el nacionalismo, cuya flexible interpretación le permitió utilizarlo

[52] Adolfo López Mateos, "Política del desarrollo económico nacional", en *Documentos*, serie 1, vol. 5, marzo de 1958, p. 123 (discurso).

de acuerdo con las necesidades del pragmatismo político. Mediante el concepto de nacionalismo intentaré identificar los vínculos de la política exterior con la política interna durante el gobierno de López Mateos. Para ello recurro a una doble interpretación del concepto, como generalmente lo han hecho los gobiernos revolucionarios después de 1940.

Desde esa fecha, uno de los rasgos distintivos del sistema político mexicano ha sido usar el nacionalismo como instrumento ideológico para los fines del desarrollo económico. Con ese propósito, el nacionalismo se nutre con postulados como unidad e interés nacional, que pretenden suprimir la lucha de clases y ayudar a la desmovilización y limitación del pluralismo necesarios para el desarrollo.[53] Pese a la incorporación de estas ideas de la derecha tradicional, el concepto de nacionalismo conservó también su significado como conjugación de los ideales revolucionarios que quedaron plasmados en la Constitución de 1917 (referidos directamente a la idea de soberanía nacional), y se sostuvo como una de las fuentes de legitimidad del sistema[54] y expediente para la movilización dirigida por el Estado. La invocación frecuente del nacionalismo identificó los fines de la nación con los del propio Estado,[55] y lo ubicó en el centro del espectro político, posición desde la cual le ha sido más fácil actuar para conseguir sus fines.

El nacionalismo tiene una cara interna y otra exterior convertida en instrumento para la defensa de la soberanía. El periodo presidencial de López Mateos comenzó con un caso extremo de la invocación del nacionalismo como elemento para la defensa de la soberanía, movilización de apoyos para el Estado y llamado a la unidad nacional para enfrentar la tarea del desarrollo en las circunstancias políticas y económicas difíciles que se vivían entonces. El motivo fue el incidente en la frontera marítima con Guatemala, el 31 de diciembre de 1958, que culminó tres semanas después con el rompimiento de relaciones diplomáticas entre ambas naciones.[56]

Ahora bien, en las relaciones con Estados Unidos, el nacionalismo tiene un papel preponderante; es, sobre todo, móvil para la bús-

[53] Rafael Segovia, "El nacionalismo mexicano. Los programas políticos revolucionarios (1929-1964)", en *Lecturas de política mexicana*, México, El Colegio de México, 1977, pp. 37-53.

[54] Manuel Camacho, *La clase obrera en la historia de México. El futuro inmediato*, México, Siglo XXI, 1980, pp. 89-90.

[55] Rafael Segovia, "El nacionalismo. . .", en *op. cit.*, p. 42; Soledad Loaeza, *op. cit.*, p. 192.

[56] *Tiempo*, 2 de febrero de 1959; "Documentos relacionados con los sucesos que culminaron con la ruptura de relaciones diplomáticas entre México y Guatemala", en *Ciencias Políticas y Sociales*, 1959, núm. 15, pp. 127-128.

queda de soluciones propias, que impidan la intervención foránea en los problemas del país.[57] Su trascendencia encuentra su primera razón en el hecho de que, históricamente, Estados Unidos ha sido la principal amenaza para la independencia de México, pero también porque nuestra vecindad supone un gran potencial para los intentos mexicanos de desarrollo económico. Quizá fue esta mezcla de oportunidades y riesgos lo que hizo decir a López Mateos: "Podríamos decir que para México, como para la mayor parte de los países latinoamericanos, el mayor problema son los Estados Unidos."[58]

Las relaciones con Estados Unidos configuraron el comportamiento internacional de nuestro país durante la mayor parte de su vida independiente. El periodo 1958-1964 no fue excepción: la relación con Estados Unidos fue la más importante, y a partir de ella se delineó el resto de la política exterior, ya que, para evitar riesgos en la soberanía, se decidió tratar de diversificar las relaciones con el exterior y sostener una postura tan independiente como fuera posible aun en casos en que Estados Unidos estuviese muy comprometido, como lo fue el de Cuba. Esos propósitos tuvieron, necesariamente, efectos políticos internos.

La relación entre ambos países estuvo ligada al contacto directo entre los jefes de Estado de ambas naciones, alentado por López Mateos. Fue iniciativa del Estado buscar mayor acercamiento con Estados Unidos para propiciar el desarrollo económico con estabilidad. Una vez que la política ante Estados Unidos tuvo repercusiones internas, por la necesidad de establecer condiciones que facilitaran mejores relaciones con el menor riesgo posible, la consecución de los fines del Estado se hizo más complicada. La dificultad aumentó cuando México se involucró en el problema cubano; diversos sectores de la sociedad se manifestaron entonces respecto a la política exterior.

Entre 1958 y 1964, las relaciones con Estados Unidos pasaron del entendimiento, con la administración de Eisenhower, al enfriamiento, durante el primer año del mandato de John F. Kennedy, y nuevamente a la buena vecindad después de 1962. Los resultados satisfactorios que obtuvo México en esa relación, según los cánones del desarrollo estabilizador, no se hubieran conseguido sin el acuerdo político al que llegaron ambas naciones en el periodo de López Mateos. El acuerdo se concretó cuando Washington permitió que México tuviera una política exterior independiente siempre que ésta no vulnerara su seguridad nacional: "Estados Unidos reconoce y acep-

[57] Soledad Loaeza, *op. cit.*, pp. 189-190.

[58] "Entrevista de prensa concedida por el Señor Presidente López Mateos en el Club Nacional de Prensa", en *Presencia Internacional de Adolfo López Mateos*, t. 1, México, 1963, p. 39.

ta la necesidad de México a disentir de la política norteamericana —dice Mario Ojeda— en todo aquello que resulte fundamental a México aunque para los Estados Unidos sea importante, más no fundamental. A cambio de ello México brinda su cooperación en todo aquello que siendo fundamental o aun importante para los Estados Unidos, no lo es para el país."[59]

Al entendimiento político se sumó la recuperación económica de Estados Unidos en 1961. El periodo de depresión, aunque breve (mayo de 1960-abril de 1961), era el último de una serie que había comenzado en 1953. El crecimiento sostenido de la economía norteamericana hasta 1971 fue, sin duda, uno de los factores que contribuyeron al éxito del desarrollo estabilizador en México (en 1961 el PNB creció 3.5% con relación al año anterior; en 1962 el aumento fue 4.8%; en 1963, 6.3%, y en 1964, 10%).[60]

El crecimiento se explica, en parte, por el comportamiento del sector externo de la economía y su vinculación con la de Estados Unidos: aumentó considerablemente el volumen del comercio exterior; aumentaron de precio varios productos mexicanos de exportación, y también se incrementaron el ingreso por turismo extranjero, el endeudamiento público externo y la inversión extranjera directa.

El estrechamiento de relaciones con Estados Unidos tuvo efectos internos en México: el vínculo más evidente entre ambas esferas se halla en la economía, ya que la política de acercamiento con ese país se debió a las necesidades del crecimiento económico nacional, las cuales fueron satisfechas de acuerdo con la estrategia de desarrollo estabilizador.

Pero hubo otras reacciones, tanto por la relación con Estados Unidos cuanto por la que había con Cuba. La respuesta de los grupos políticos y económicos que estaban vinculados con Estados Unidos, o simpatizaban con la idea de mantener una política exterior que evitara enfrentamientos "innecesarios" con los norteamericanos, se reflejó incluso en la élite política cuya separación en alemanistas y cardenistas se hizo más evidente. Otro de los efectos de la relación con Estados Unidos fue el control rígido del movimiento obrero para mantener, por un lado, el orden político interno necesario al crecimiento económico y al acercamiento con los norteamericanos; por otro, para confirmar la capacidad del gobierno mexicano para evitar la propagación de "doctrinas exóticas" sin que fuese necesaria la "ayuda extranjera".[61] El control del movimiento obre-

[59] Mario Ojeda, *Alcances y límites. . .*, p. 93

[60] *Comercio exterior de México, 1964*, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, 1964, p. 26.

[61] Soledad Loaeza, *op. cit.*, p. 327.

ro (ferrocarrileros, telegrafistas, maestros, trabajadores de aviación, etc.), que ratifica el pluralismo limitado del sistema político mexicano, podría ser considerado como manifestación nacionalista puesto que promovería el desarrollo económico (en 1963 el PRI lo reconoció como fórmula de afirmación nacional);[62] también impedía el enfrentamiento entre los diversos sectores sociales, rechazaba la injerencia de doctrinas como el comunismo en asuntos mexicanos y evitaba los posibles intentos de Estados Unidos de intervenir en aras de su seguridad nacional.

Los intentos de diversificación

A consecuencia de las dificultades por las que atravesaba la economía de Estados Unidos al comenzar el sexenio 1958-1964, y procurando evitar que el acercamiento con ese país resultase en mayor dependencia política y económica, el gobierno de López Mateos decidió, desde el primer momento, diversificar las relaciones con el exterior.

Los propósitos de independencia se manifestaron de manera abierta en el caso de Cuba, pero también en las relaciones con las naciones de América del Sur, Europa —sobre todo Francia y Yugoslavia— y del Lejano Oriente. La diversificación de relaciones con países socialistas y no alineados fue posible gracias a que la política de López Mateos coincidió con el relajamiento de las tensiones Este-Oeste, que si bien en América Latina no se apreció tan claramente a raíz del caso cubano, sí pudo observarse en el resto del mundo.[63]

La relación de México con América Latina se facilitó, primero, por la posibilidad de que, después de varios años de discusiones, se creara un Mercado Común Latinoamericano y, segundo, por la Revolución cubana. La creación de la ALALC era buena oportunidad para vigorizar las relaciones con el sur del continente. Esto era importante, porque sería el primer paso en la intención de diversificar el comercio exterior, pero también porque, al oponerse México a la intervención de la OEA en Cuba —contrariando a las naciones del continente que apoyaban a Estados Unidos—, corría el riesgo de quedar aislado del resto de América Latina. La participación de la ALALC podría impedir ese aislamiento; para demostrar el interés de México en la nueva organización, López Mateos efectuó, en enero y febrero de 1960, la primera gira de un mandatario mexicano por América del Sur.

[62] Rafael Segovia, "El nacionalismo. . .", en *op. cit.*, p. 51.
[63] Vázquez y Meyer, *op. cit.*, p. 200.

Los resultados no fueron muy espectaculares (el valor del total del comercio con los países de la ALALC pasó de 149 millones de pesos en 1958 a 814 en 1964)[64] ni se fortalecieron las relaciones políticas; quizá el único resultado concreto fue que López Mateos y otros cuatro presidentes firmaron un comunicado que declaraba a América Latina "zona desnuclearizada".[65]

En las relaciones con los países del Lejano Oriente destacó la vinculación con el gobierno de Ahmed Sukarno, presidente de Indonesia y prominente líder del movimiento de países no alineados. Además de lograr un contacto político, México pudo colocar en ese país sus exportaciones de algodón y textiles. Las relaciones con India fueron básicamente políticas. México no intenta integrarse al Movimiento de los no Alineados, como hubiera sido, quizá, deseo de Sukarno y Nehru. Conservar buenas relaciones con Estados Unidos impedía, prácticamente, la participación mexicana en esa agrupación. La relación bilateral con los norteamericanos establecía límites bien claros.

La relación con Japón, eminentemente comercial, fue satisfactoria, ya que en 1964 el intercambio con ese país representaba un poco más del 5% del total comercial.[66] Algo similar ocurrió en la relación con la República Federal Alemana, meramente comercial (4.6% del total del intercambio comercial mexicano en 1964).[67]

Con Francia se intentó mayor relación política, aprovechando que el gobierno de De Gaulle buscaba también una política más independiente de Estados Unidos. La peculiaridad de la relación con Yugoslavia se fundó en la naturaleza misma de esta nación europea, socialista y no alineada; la relación fue básicamente política y se trataron los mismos temas que con la India e Indonesia: desarme, fin de las pruebas nucleares, cooperación económica.[68]

EL NACIONALISMO COMO VÍNCULO ENTRE POLÍTICA INTERNA Y POLÍTICA EXTERIOR

El incidente con Guatemala fue un caso extremo en la invocación del nacionalismo a lo largo del sexenio. Su estudio permite identifi-

[64] Wolfang König, *México y la integración económica de América Latina*, Buenos Aires, BID-INTAS, 1973, p. 203.

[65] Alfonso García Robles, *La proscripción de las armas nucleares en América Latina*, México, El Colegio Nacional, 1975, pp. 21-31.

[66] Cifra calculada a base de datos del Banco Nacional de Comercio Exterior, *op. cit.*, p. 357.

[67] *Ibid.*, p. 236.

[68] "Texto de la Declaración Conjunta formulada por los Presidentes de Yugoslavia y de México", en *Presencia Internacional. . .*, t. 1, pp. 451-454.

car los tres propósitos en la interpretación de este concepto, sus caras interna y externa: interpretación tradicional, como instrumento para la defensa de la soberanía; medio para facilitar el desarrollo económico (los llamados a la unidad); fórmula para conseguir apoyo a los regímenes revolucionarios.

En el gobierno de López Mateos, el nacionalismo siguió siendo la base de la actuación política del Estado en la política interna y externa. El nacionalismo, referencia fundamental de las tareas estatales, se vuelve el punto de vinculación entre ambas esferas.

El nacionalismo se manifestó en la apelación constante a la unidad de los mexicanos, a la concordia y al olvido de la lucha de clases en aras del desarrollo económico y social. A esto se sumaron los intentos por controlar el movimiento obrero, cuyas demandas no podía satisfacer el Estado en ese momento, por lo que se recurrió a la represión. En contrapeso, para estimular a la economía y fortalecer al Estado se pusieron en práctica una serie de reformas en el campo y la ciudad.

Represión y reformas se entendieron como expresiones del nacionalismo. Se consideró que la represión evitaba la implantación de "doctrinas exóticas" en el país. Con la reforma, se logró recuperar parte del carácter original de la lucha revolucionaria de 1910, uno de cuyos impulsos esenciales fue el nacionalismo.

Hacia el exterior, el nacionalismo se manifestó básicamente en las relaciones con Estados Unidos. El desarrollo estabilizador necesitaba un acercamiento con los norteamericanos para lo cual era necesario un acuerdo político que no podía descansar sino en la estabilidad política del país, de manera que no amenazara la seguridad de Estados Unidos y hubiera confianza en los inversionistas extranjeros. En el nacionalismo como búsqueda del desarrollo económico encontramos la primera vinculación entre la esfera política interna y la política exterior. Si se conseguía la unidad nacional se lograría la estabilidad política necesaria (aun a costa de represión y desmovilización) para estrechar las relaciones con Estados Unidos y para que funcionara adecuadamente la estrategia del desarrollo estabilizador.

Para evitar que quedara en entredicho la soberanía mexicana, se pusieron en práctica medidas —calificadas como nacionalistas— en política interna y exterior. En lo que respecta a la política interna, el control del movimiento obrero puede considerarse un intento para evitar la injerencia de Estados Unidos en asuntos internos, nada remota en momentos de tensión internacional causada por el triunfo de la Revolución cubana. En política exterior, el nacionalismo se manifestó en los intentos por diversificar las relaciones políticas y económicas. Esto dio como resultado la posibilidad de exponer y

asumir actitudes propias en problemas internacionales, y en el terreno económico, reducir el valor del comercio con Estados Unidos (77.2% del total en 1958, 68% en 1964).[69]

Según el secretario de Hacienda, Antonio Ortiz Mena, se cumplieron los objetivos de sostener estrechas relaciones con Estados Unidos sin que se lesionara la soberanía nacional: "En el aspecto económico internacional la vinculación con los Estados Unidos es preponderante. . . Esa vinculación podría haber sido absorción. No lo ha sido gracias al nacionalismo positivo de México, derivado de su tradición cultural, de su historia y de sus valores emanados de la Revolución. Se ha logrado encontrar un entendimiento político capaz de darle sentido a la vinculación económica en función de los intereses del desarrollo nacional, basado en el convencimiento de que la soberanía y la independencia tienen un valor superior al económico."[70]

En realidad, aunque se consiguió una actitud política independiente, particularmente en el caso de Cuba, la vinculación con Estados Unidos redundó en más dependencia y vulnerabilidad para México, como pudo observarse años después.

Una posición internacional autónoma, entendida como una actitud nacionalista que acrecentaba nuestro prestigio en el exterior, sirvió para fortalecer y legitimar al Estado entre sectores del público atento y de las élites. Con la nacionalización de la industria eléctrica el nacionalismo legitimó al Estado ante el público general.

En la política ante la Revolución cubana, el vínculo entre la política exterior y la política interna es más amplio y complejo, porque otros actores, además del Estado, intentan participar en el diseño de la política. De cualquier modo, el nacionalismo —con las características aquí expuestas— parece seguir siendo el concepto dominante y el punto de unión entre los dos ámbitos.

La política de México hacia Cuba

Éste fue un de los momentos más importantes en la historia de las relaciones internacionales de nuestro país. Se conjugaron en el periodo que estudiamos tres factores: *i)* la transformación del *statu quo* en América a raíz de la Revolución cubana, su enfrentamiento con Estados Unidos y su acercamiento a la Unión Soviética; *ii)* México, vecino de la superpotencia directamente afectada, hubiese tenido que responder tomando en cuenta la defensa de su soberanía y la

[69] *Comercio exterior de México. . .*, p. 254.

[70] Antonio Ortiz Mena, "Desarrollo estabilizador. . .", en *op. cit.*, pp. 436-437.

necesidad de mejorar su relación con Estados Unidos para proseguir su desarrollo económico; *iii)* la coyuntura política interna en la que comenzaban a expresarse una serie de actores que buscaban más participación en la toma de decisiones; aumentaban así las presiones sobre un sistema político cuyo pluralismo limitado y escasa movilización le habían permitido sostener un ritmo de crecimiento económico acelerado.

Estos aspectos son inseparables, pero me interesa ahora poner de relieve la política interna. La política de México hacia Cuba se convirtió entonces en el escenario de tres tipos de actores del sistema: el Estado, situado en el centro del espectro; la derecha (los grupos empresariales, la Iglesia y parte de la élite política); la izquierda (Partido Popular, el Partido Comunista, miembros de la clase política e intelectuales del Movimiento de Liberación Nacional).[71]

En la política mexicana hacia Cuba hay tres periodos: en 1959, la actitud de nuestro país parece basarse en los principios tradicionales de la política exterior y en la intención de establecer un contrapeso al acercamiento a Estados Unidos; se gestaban ya, sin embargo, las estrategias que seguirían los actores políticos nacionales. 1960-1962 fue periodo crítico en la incidencia de las relaciones políticas internas en la posición frente a Cuba. Después de 1962, México volvió a los objetivos de la política exterior: la conciliación del desarrollo con la independencia.

La configuración de la posición mexicana hacia Cuba fue, como toda política exterior, un acto del Estado. Sin embargo, y a diferencia de la política con Estados Unidos en ese periodo, con Cuba fue, en principio, respuesta a un acontecimiento internacional que por su cercanía geográfica y sus repercusiones políticas y estratégicas obligaba a nuestro país a asumir una conducta definida.

En el primer momento, acorde con la tradición de nuestra política exterior, la Secretaría de Relaciones Exteriores se abstuvo de hacer comentarios sobre Cuba limitándose a informar, el 5 de enero de 1959, que las relaciones entre los dos países seguirían su curso normal.[72] México fue la primera nación del continente en ratificar la existencia de relaciones diplomáticas con Cuba revolucionaria. En realidad, el primer acto significativo con Cuba no provino del gobierno de López Mateos sino del ex presidente Lázaro Cárdenas,

[71] La política hacia Cuba no fue el único campo en el que chocaron los actores políticos (en la educación, y a raíz del libro de texto gratuito, se enfrentaron la derecha y el Estado; en el movimiento obrero independiente chocaron el Estado y la izquierda), aunque sí fue el único en el que coincidieron los tres.

[72] Olga Pellicer, *México y la Revolución cubana*, México, El Colegio de México, 1972, p. 18.

quien viajó a la isla en julio de 1959. En un mitin multitudinario en La Habana, Cárdenas ofreció el "apoyo incondicional de la Revolución Mexicana al gobierno de Fidel Castro".[73]

Compartieron el entusiasmo de Cárdenas por la Revolución cubana los grupos que buscaban una participación política independiente en los sindicatos y organizaciones oficiales en la vida política; quienes veían en Cuba el resurgimiento de los ideales de la Revolución mexicana, y los que confiaban en que la influencia del ex Presidente podría rectificar el camino del régimen revolucionario mexicano.

El viaje de Cárdenas a Cuba y su difusión alentaron los primeros intentos de aglutinación de la izquierda mexicana en el sexenio, la identificación en sus propósitos de modificar el fondo y la forma del sistema político y la vinculación de sus reivindicaciones internas con las manifestaciones de apoyo a la Revolución cubana, que implicaban el deseo de que México desplegara una política exterior progresista.

Unas semanas después del viaje de Cárdenas, en agosto de 1959, se celebró la V Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, en Santiago de Chile. Ya para entonces se apreciaban los primeros roces entre los gobiernos de Cuba y Estados Unidos y se percibían los intentos de los norteamericanos por utilizar a la OEA para que el régimen cubano modificara su conducta. México dio a conocer por adelantado su posición, con el propósito de restar legitimidad a una posible resolución de la Organización en contra de Cuba. Antes de la reunión, el canciller Tello declaró: ". . .es evidente que la OEA no fue constituida ni deberá servir nunca para crear, mantener o derrocar gobiernos".[74]

Ya en Chile, la delegación mexicana propuso un proyecto de resolución que tenía por objeto ampliar la aplicación del principio de no intervención a la Organización misma.[75] Así comenzaba la actuación de México en defensa de la Revolución cubana y de los principios de autodeterminación y no intervención en la OEA, que se prolongaron a lo largo del sexenio.

México parecía haber asumido la defensa de Cuba, porque su actitud era congruente con los principios tradicionales de la política exterior, y porque de este modo se ratificaba el interés por preservar la soberanía nacional pese a los intentos de acercamiento a Estados

[73] *Christian Science Monitor*, 7 de agosto de 1959, citado por Olga Pellicer, *México y la Revolución*. . ., p. 92.

[74] Manuel Tello, *México: una posición internacional*, México, Joaquín Mortiz, 1972, p. 46.

[75] *Ibid.*, pp. 47-48.

Unidos. Entonces no parecía pesar demasiado el que varios sectores de la población e incluso del gobierno, hubieran recibido bien el movimiento revolucionario ya que la actitud mexicana había sido tímida y de acuerdo con cánones establecidos. El deterioro de las relaciones entre Estados Unidos y Cuba hizo necesario definir la actitud de nuestro país hacia la Revolución cubana. En sus viajes a Estados Unidos y Canadá, en octubre de 1959, y a Sudamérica en enero de 1960, López Mateos reiteró el apego de México a sus principios tradicionales, ratificó que nuestro país no consideraba a Cuba como un peligro para la estabilidad del continente y señaló que no creía que el régimen de Fidel Castro fuese comunista.[76]

En la segunda etapa (1960-1962) de las relaciones entre México y Cuba, la política exterior influyó en la política interna. La política exterior se convirtió en campo de enfrentamiento de los actores del sistema político. Las expresiones de apoyo del gobierno de López Mateos eran intenciones genuinas de apoyar a los cubanos y continuar con los propósitos de una política independiente. Pero era también manifestación externa de una actitud general pretendidamente progresista, seguida durante 1960, que tenía por objeto reivindicar el régimen como auténticamente revolucionario en el cincuentenario de la lucha de 1910, ante la presión del efecto demostración cubano, y fortalecerse frente a la iniciativa privada renuente a invertir, que también pretendía aumentar su poder político. Para la derecha se convirtió en uno de los puntos de ataque ante el miedo de una intervención mayor del Estado en la economía y la sociedad. Para la izquierda, que favorecía la defensa de la Revolución, fue el único punto en el que lograron coincidir organizaciones, muchas veces opuestas en lo que respecta a política interna. Pese a que usó la política exterior como instrumento político, el Estado no abandonó su lugar en el centro del espectro político, desde donde se refirió constantemente al nacionalismo, sobre todo cuando se hizo abierto el enfrentamiento con y entre los otros protagonistas políticos.

La política exterior como instrumento del Estado

Después del viaje de López Mateos a América del Sur, se mantuvieron relaciones cordiales con el régimen revolucionario cubano; sin embargo, éstas no se manifestaron abiertamente hasta mediados de mayo, cuando el gobierno anunció la visita oficial del presidente Oswaldo Dorticós, quien entonces efectuaba una gira por otros países

[76] Véase los discursos y declaraciones recopilados en *Presencia Internacional*. . t. 1.

latinoamericanos. El gesto era particularmente trascendente, puesto que en ese momento los lazos cubano-norteamericanos se deterioraban día tras día. En el interior, esta postura se había manifestado en la implantación de medidas reformistas, que buscaban establecer un contrapeso a la represión y en acciones de carácter nacionalista como la adquisición de las empresas generadoras de energía eléctrica, con la cual se buscaba reafirmar el papel del Estado en la economía.

Aunque la compra de las empresas filiales de American & Foreign Power Co. y Mexican Light & Power Co. respondía a intereses económicos del Estado y de esas compañías (incluso fueron ellas las que propusieron la negociación),[77] el Estado logró explotarla políticamente, identificando la nacionalización de la electricidad con la de la tierra en 1910 y la del petróleo en 1938.

La interpretación política de estas medidas reformistas y nacionalistas reflejaba, entre otras cosas, el sentimiento de insatisfacción gubernamental ante la respuesta negativa de los inversionistas a los esfuerzos estatales por reactivar la economía.[78] A principios de 1960, el régimen de López Mateos había sugerido a los inversionistas que apreciaran el esfuerzo gubernamental y respondieran favorablemente.[79] El descontento quedó de manifiesto a finales de 1960, cuando, pese a que las diferencias entre Estado e iniciativa privada comenzaban a salvarse, López Mateos dijo: "La iniciativa privada ha estado haciendo su parte en la tarea (del desarrollo económico) sólo que, en honor de la verdad, en tanto que nosotros vamos en motocicleta, ellos van en patines. Ellos no han podido seguir el ritmo constructivo del gobierno, de la iniciativa oficial. . . En cualquier lugar de la República. . . es mucho más impresionante la obra del sector oficial que la del sector privado".[80]

En este clima de tensiones entre el Estado y la iniciativa privada se recibió a Dorticós. En su discurso de bienvenida, López Mateos ratificó el apoyo mexicano a los principios de autodeterminación y no intervención, y expresó que nuestro país comprendía cabalmente el proceso revolucionario cubano, porque nosotros habíamos atravesado por etapas similares en nuestra historia.[81]

[77] Miguel S. Wionczek, *El nacionalismo mexicano y la inversión extranjera*, México, Siglo XXI, 1967, pp. 141-142.

[78] Entre 1958 y 1959 la inversión privada aumentó sólo 174 millones de pesos. En 1960 el crecimiento fue de 1 491 millones que, sin embargo, no alcanzó los volúmenes logrados a lo largo de la década de los años cincuenta. Véase *La economía mexicana en cifras*, México, Nafinsa, 1965, p. 45.

[79] Véase el discurso de Antonio Ortiz Mena, en la inauguracón de la XXVI Convención Nacional Bancaria, en *Discursos y declaraciones (1959-1964)*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1964, p. 52.

[80] *Política*, 15 de diciembre de 1960, p. 8.

[81] "Discurso de bienvenida pronunciado por el Señor Presidente López Mateos

Después de la visita de Dorticós, las relaciones entre Cuba y Estados Unidos llegaron a su punto más bajo; además, el gobierno de la Unión Soviética expresó por primera vez su intención de ayudar a Cuba en caso de una agresión. En esta situación internacional grave era más difícil para el gobierno de López Mateos utilizar la política exterior como instrumento de política interna.

El desalentador panorama internacional comenzaba a afligir a algunos miembros del gabinete del presidente López Mateos quienes, a mediados de 1960, "no ocultaban su preocupación por las consecuencias internas que podría provocar nuestra política respecto a Cuba".[82] Al deterioro de las relaciones cubano-norteamericanas siguió la reacción mexicana de comenzar a dejar de lado la justificación de los procedimientos y políticas seguidas por el gobierno revolucionario cubano y concentrarse en la defensa de los principios de autodeterminación y no intervención, y en la preocupación por los posibles efectos que un enfrentamiento mayor podría tener en México. Así pues, nuestro país decidió ofrecer sus buenos oficios, junto con Canadá y Brasil, para que cubanos y norteamericanos llegaran a un acuerdo. Sin embargo, las posibilidades de mediación se disiparon después del discurso de Emilio Sánchez Piedras, presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, quien el 7 de julio de 1960 dijo: ". . .en este instante crítico para la hermana República de Cuba, cuando parece que nuestro vecino del Norte cierra las puertas de su amistad y comprensión frente a los anhelos del pueblo cubano de vivir en la libertad y en la independencia económica, nosotros los representantes del pueblo de México, le reiteramos al pueblo cubano nuestra misma actitud de solidaridad. . ."[83]

Esta declaración fue importante, por sí misma y por la respuesta del gobierno mexicano a las críticas que ocasionó, sobre todo en Estados Unidos, que demostraban un cambio en la actitud de nuestro país hacia Cuba y el propósito de desligar la política exterior de la política interna. Manuel Tello, secretario de Relaciones Exteriores, afirmó en un boletín de prensa que el gobierno de México, aunque compartía la simpatía por Cuba a la que se había referido Sánchez Piedras, no respaldaba su creencia de que Estados Unidos había cerrado las puertas a Cuba.[84]

La respuesta de Tello puso de manifiesto que en lo interno el gobierno de López Mateos mantenía una actitud progresita, pero en

---

con motivo de la visita que realizó a México el Señor Presidente de Cuba, Oswaldo Dorticós Torrado", en *Presencia internacional. . .*, t. 1, pp. 579-580.

[82] Manuel Tello, *op. cit.*, p. 70.

[83] *Documentos. . .*, serie 2, t. 2, julio-septiembre de 1960, p. 8.

[84] Manuel Tello, *op. cit.*, p. 71.

el exterior México estaba modificando su actitud hacia Cuba —consecuencia inmediata de la tensión en el Caribe. Al parecer, Sánchez Piedras había entendido mal la orientación de las declaraciones que habían hecho importantes personajes políticos y que mencionó en su discurso[85] en la Cámara; pero la posición ante Cuba no era la misma que un mes antes se había expresado en la visita de Dorticós.

El hecho de que, por circunstancias internacionales, México fuese más cauteloso, no significaba que no hubiera simpatía hacia el régimen revolucionario de Castro.[86] De algún modo estas ideas influyeron en la posición de México en la VII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA celebrada en San José, en agosto de 1960. Ésta fue la última ocasión en que nuestro país pidió comprensión a las demás naciones hacia la Revolución cubana.[87] Sin embargo, la preocupación de México, expresada en esa reunión era, además de la defensa de sus principios tradicionales, que la Guerra Fría pudiera trasladarse al continente americano,[88] lo cual constituía una novedad en la política exterior mexicana.

Uno de los momentos más importantes en la relación de México con Cuba —que también revela la preocupación del gobierno de López Mateos porque afectara la política interna— fue la invasión de Playa Girón. Ya entonces la situación política de México atravesaba por serios enfrentamientos entre izquierda y derecha.

El Estado se había mantenido en el centro, buscando conciliar ambos sectores, por lo que había abandonado completamente su intención de utilizar la política exterior como instrumento de presión interna.

Ante la invasión a Cuba, el gobierno mexicano respondió según sus principios tradicionales: condenó el desembarco a base de los principios de autodeterminación y no intervención.

Hacia el exterior y con respecto a Cuba, el gobierno mexicano defendió sus principios; pero en el interior trataba de evitar que la cuestión de Cuba fuera causa de conflicto entre izquierda y derecha, lo que se puso de manifiesto en la negativa de López Mateos de

[85] Así, el presidente del PRI, Alfonso Corona del Rosal, dijo el 24 de junio: ". . .ante los problemas que se viven, la posición verdaderamente revolucionaria es la atinada izquierda. . ." Lo mismo señaló después Manuel Moreno Sánchez, líder del Senado. Y el 1 de julio, en Guaymas, López Mateos reafirmó: ". . .mi gobierno es, dentro de la Constitución, de extrema izquierda. . ."; *Documentos*, serie 2, t. 2, abril-junio de 1960, p. 60; *ibid.*, julio-septiembre, p. 3.

[86] Manuel Tello, *op. cit.*, p. 70.

[87] *Ibid.*, pp. 91-93.

[88] *Ibid.*, p. 82.

conceder el permiso a Lázaro Cárdenas para viajar a la isla después de la invasión.[89]

Pese a que en el mes de julio de 1961 nuestro país volvió a ofrecer sus buenos oficios a los gobiernos cubano y estadunidense,[90] la actitud del gobierno de López Mateos hacia Cuba seguía cambiando. Contribuyó a ello el anuncio de Fidel Castro de que su revolución era socialista.[91] La causa fundamental del cambio era la difícil situación económica por la que atravesaba el país, que hacía necesario un entendimiento, no un enfrentamiento, con los empresarios y un acercamiento mayor con Estados Unidos con el que se tenían problemas en virtud del apoyo al gobierno de Castro. Contribuyeron a este cambio de actitud las opiniones y presiones de algunos miembros del gabinete presidencial.

El cambio ante Cuba se manifestó en la VIII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, celebrada en Punta del Este, en enero de 1962. Ahí terminó la segunda etapa de nuestras relaciones con los cubanos y prácticamente finalizó el conflicto interno sobre la política exterior.

Política exterior, conflicto interno

En un principio el Estado utilizó la política exterior frente a Cuba con fines internos; lo mismo hicieron la izquierda y la derecha mexicanas. La Revolución cubana logró acercar los distintos grupos de la izquierda mexicana, generalmente distanciados y fragmentados. Las características del recién instaurado régimen revolucionario cubano eran vistas con simpatía por organizaciones tan distintas como el Partido Comunista Mexicano, el Partido Popular Socialista, grupos de obreros, círculos de intelectuales, estudiantes y miembros de la clase política, que tenían una visión antimperialista, antinorteamericana, nacionalista y favorecían una amplia intervención del Estado en la economía.[92]

La política represiva, en la que destacaba el control obrero, más los intentos de una participación política independiente y el descontento de algunos grupos respecto al rumbo que habían tomado los gobiernos revolucionarios después del sexenio cardenista, ayudaron al acercamiento.

[89] Lázaro Cárdenas, *Obras I. Apuntes 1957-1966*, México, UNAM, 1973, p. 214.
[90] Manuel Tello, *op. cit.*, pp. 103-104.
[91] Véase el discurso de Castro en *Política*, 1 de mayo de 1960, pp. i-xx.
[92] Daniel Cosío Villegas, "The Mexican Left", en su libro *Politics of Change in Latin America*, Nueva York, Frederick A. Praeger, 1964, p. 137.

ria. El enfrentamiento fue verbal en los siguientes meses; ambos grupos se acusaban de traicionar a México. El Estado sostuvo su posición, aunque en realidad había comenzado ya a reprimir a quienes favorecían una política más progresista hacia Cuba.[99]

Pese a sus intentos conciliadores, el gobierno de López Mateos no pudo evitar que en noviembre de 1961 resurgiera la efervescencia alrededor de la política hacia Cuba. Esto fue consecuencia del nuevo intento de México por evitar que la OEA se convirtiera en un foro de condena al régimen cubano. Nuestro país se opuso a la celebración de otra reunión de cancilleres propuesta por Colombia, que tendría por objeto tratar la intervención de una potencia extracontinental en América, de acuerdo con el artículo 6 del TIAR. La moción colombiana fue aprobada, en buena medida, porque tres días antes de la votación, el 1 de diciembre, Fidel Castro había anunciado su filiación marxista-leninista.[100]

El voto negativo de México fue muy criticado dentro y fuera del país, más por la derecha que por la izquierda. La derecha desató una campaña que incluyó una gran peregrinación a la Basílica de Guadalupe, en donde se pidió a la Virgen "salvar al cristianismo en América".[101] Aparecieron declaraciones y comentarios adversos a la decisión mexicana y se trató de vincular la actitud que adoptaría nuestro país en esa conferencia con el futuro desempeño del Estado en la economía. Las presiones de la derecha no eran meramente verbales, según lo explica el entonces canciller Tello: "Al mismo tiempo que el Presidente López Mateos y la Secretaría de Relaciones Exteriores tenían que soportar el torrente de críticas de la extrema derecha e incluso de la izquierda, nos llegaban rumores de que se estaba produciendo una peligrosa fuga de divisas, y que nuestras reservas de oro y dólares en el Banco de México habían llegado a su nivel más bajo, sumamente peligroso. Si a esto añadimos las opiniones de muchos de mis colegas de que estábamos yendo demasiado lejos en la defensa de Cuba, es fácil de comprender los dolores de cabeza que teníamos que soportar en la Secretaría de Relaciones Exteriores mis colaboradores y yo."[102]

La izquierda se limitó a señalar que la postura mexicana en el Consejo de la OEA había sido tibia.[103] Parece haber dos causas fundamentales en esta pobre reacción de la izquierda, que de hecho marcó el principio del fin en los intentos de aglutinación de estos grupos:

[99] O. Pellicer, *op. cit.*, p. 103.
[100] M. Tello, *op. cit.*, p. 102.
[101] A. K. Smith, *op. cit.*, p. 151; Tello, *op. cit.*, p. 102.
[102] M. Tello, *op. cit.*, p. 103.
[103] *Ibid.*, p. 102.

por un lado, la declaración de Fidel Castro no fue recibida con entusiasmo, sobre todo por algunos intelectuales que preferían defender una Cuba nacionalista y no una Cuba socialista;[104] por otro, Lázaro Cárdenas, a cuyo alrededor habían girado las acciones de la izquierda, había decidido colaborar con el gobierno de López Mateos como vocal ejecutivo de la Comisión del Río Balsas. Esto permitió al gobierno incidir en la desarticulación de los grupos de izquierda y crear la impresión de un restablecimiento de la unidad nacional en torno al Presidente de la República, cuyo símbolo fue la designación de los siete ex presidentes en cargos públicos honorarios.

Vuelta a los objetivos básicos

En la tercera etapa de las relaciones entre México y Cuba, la política exterior de nuestro país se basó, una vez más, en dos objetivos principales: promover el desarrollo económico y asegurar la soberanía nacional. Se abandonó en definitiva la idea de utilizarla con fines internos, tanto porque la estrategia de desarrollo reclamaba la consolidación de un entendimiento con los empresarios, cuanto porque la izquierda se desarticulaba.

El momento crucial en esta transición definitiva fue la VIII Reunión de Consulta de la OEA, en Punta del Este, en enero de 1962. En esa reunión, el canciller Tello señaló en la parte medular de su discurso: "Parece, pues, indudable, que existe una incompatibilidad radical entre la pertenencia a la Organización de Estados Americanos y una profesión política marxista-leninista. . ."[105]

La tesis de la incompatibilidad sirvió para que en la reunión se resolviera expulsar a Cuba de la OEA. Si bien la actitud mexicana había sido fiel a los preceptos jurídicos, políticamente había cambios en su postura hacia Cuba.[106]

Las repercusiones internas del discurso de Tello fueron inmediatas, porque había cambiado la actitud ante Cuba y porque en su discurso el canciller había ratificado abiertamente el respeto del gobierno mexicano por la propiedad privada.[107] Así, se expresaron favorablemente la CONCANACO, la CONCAMIN, la Asociación de Banqueros y otras organizaciones de la derecha empresarial y clerical.[108] Se había iniciado la etapa del franco entendimiento entre el

[104] O. Pellicer, *op. cit.*, p. 110.
[105] M. Tello, *op. cit.*, p. 132.
[106] México se abstuvo de votar en favor de la resolución contra Cuba, e incluso agregó una declaración en la que expresaba la inconformidad con este procedimiento, por considerarlo jurídicamente inaceptable.
[107] M. Tello, *op. cit.*, p. 129.
[108] O. Pellicer, *op. cit.*, pp. 75-76.

Estado y estos sectores, con lo cual terminarían las presiones de la derecha sobre la política exterior.

En lo que respecta a la izquierda, fueron muy pocas las críticas a la posición mexicana en Punta del Este. Esa reacción pobre fue resultado del debilitamiento de esos sectores; el MLN comenzaba a resentir las fisuras internas que lo llevarían después a su desmembramiento. La izquierda, sin fuerzas, no fue capaz de presentar una actitud firme frente a la política exterior: la muestra más palpable fue su posición insegura ante la postura mexicana durante la crisis de los misiles.

Cuando coinciden las estrategias de los protagonistas del sistema, varios de ellos toman la política exterior como instrumento para sus objetivos en política interna; aquélla se convierte en campo de enfrentamiento y pierde una característica que se le atribuye con frecuencia: la de ser productora de consenso.

Esta manera de usar la política exterior está restringida por las características del sistema, que afectan por igual al Estado, primero en la conducción en las relaciones internacionales, y al resto de los participantes.

El periodo presidencial de López Mateos fue muy distinto al de sus predecesores en política exterior. Años más tarde, Luis Echeverría puso en práctica una política exterior activa que, junto a la situación internacional y el contexto político interno, otra vez enfrentó a los miembros del sistema político. A partir de entonces, esta actividad ha sido una de las preferidas por los protagonistas del sistema —particularmente la derecha—, por manifestar ahí sus estrategias de política interna.

MÉXICO Y LOS DESAFÍOS DE LAS NACIONES UNIDAS*

JORGE ALBERTO LOZOYA

Los historiadores del futuro se encargarán de ubicar el momento en la década de los años setenta en el que, tal vez en forma irreversible, se ensanchó el abismo entre las sociedades más opulentas que ha conocido la humanidad —Estados Unidos, Japón, Europa Occidental y Australia— y el resto de la especie, la abrumadora mayoría.

A la generación del descontento —la que hace veinte años protestó apasionadamente contra los abusos del consumismo industrial—, sucedió otra deslumbrada por los frutos del cambio tecnológico. El dominio de la información —cuyo acopio, almacenamiento y reproducción la convierte en la fuente de energía de la sociedad de servicios— transmite a Estados Unidos nuevo optimismo que desemboca en su incuestionable supremacía militar y en renovada agresividad en su competencia ideológica con la Unión Soviética.

Mientras los modos de vida occidentales cambian a la gran velocidad que dicta la prestación de servicios en la sociedad de la información, "el redentorismo marxista", según ingeniosa denominación de Helio Jaguaribe, se desacredita con la construcción de una sociedad totalitaria en nombre de la desalienación del hombre.[1] A esta descalificación del modelo soviético como prototipo para los países en desarrollo y a las profundas modificaciones del modo de producción de la sociedad posindustrial, se une una expectativa de transformación de los fines del Estado.

* Una versión modificada de este texto apareció bajo el título de "México y el multilateralismo", en *Política Exterior de México. 175 años de Historia*, México, Secretaría de Relaciones ¿exteriores, 1985, t. 3, pp. 416-442.

[1] Helio Jaguaribe, *La política internacional de los años 80. Una perspectiva latinoamericana*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1982, p. 12.

El sistema territorial heredado de la división geográfica de los reinos europeos del siglo XVIII, reproducido por los imperios y las repúblicas del XIX, se modifica sustancialmente con las vinculaciones planetarias originadas en el comercio transoceánico íntimamente vinculado a la expansión de las corporaciones multinacionales y los sistemas de telecomunicación.[2]

Los países del llamado Tercer Mundo resienten estos profundos cambios estructurales en formas aún poco discernibles, pero que no les acarrearán beneficios considerables, en el mejor de los casos. Al mismo tiempo que se generaliza la crisis irremediable de los modelos de desarrollo, crecen los factores del subdesarrollo, muchos de ellos heredados del colonialismo. El desarreglo del sistema financiero internacional, la carga de la deuda externa, las barreras proteccionistas contra las exportaciones de materias primas, productos industrializados y semindustrializados del Tercer Mundo y los montos insignificantes de la cooperación para el desarrollo acentúan la desigualdad entre las naciones. Por otra parte, la transferencia de la rivalidad ideológica y de la carrera armamentista de las superpotencias a las regiones periféricas exacerba conflictos tradicionales y crea nuevas amenazas a la paz mundial.

Estamos viviendo en un mundo en que el producto nacional bruto per cápita oscila entre un promedio de 280 dólares anuales en los países más pobres y 11 000 dólares anuales en las sociedades muy industrializadas. El gasto militar mundial ha rebasado ya la cifra de 647 000 millones de dólares anuales, suma que supera el total combinado del producto nacional bruto de los países de más bajo desarrollo relativo, y a la que se contrapone la minúscula cifra de 38.8 mil millones de dólares anuales destinados a la cooperación para el desarrollo.[3]

En semejantes circunstancias, podría suponerse que la comunidad internacional, especialmente sus más poderosos miembros, emprendería un esfuerzo conjunto y sistemático para, en ocasión del 40 aniversario de su establecimiento, fortalecer la Organización de las Naciones Unidas. Desgraciadamente no ha sido así. El marcado sesgo negativo que el gobierno de Estados Unidos ha impreso a su política en el máximo organismo multilateral fomenta una visión simplista y unidimensional del desempeño de la ONU. Mucho han cambiado las cosas desde 1949, cuando el entonces presidente de Estados Unidos, Harry S. Truman, en su discurso de toma de posesión

[2] Véase Richard Rosecrance, *The Rise of the Trading State*, Nueva York, Basic Books, 1985.

[3] *Rethinking the North-South Relationship, A Report of the 20th UN of the Next Decade Conference*, Muscatine, Iowa, The Stanley Foundation, 1985, p. 7.

prometió el más decidido apoyo a la naciente organización mundial, colocándola en el centro de las aspiraciones de la política exterior de su país.

El actual desencanto del gobierno estadunidense con las Naciones Unidas refleja, tal vez, su impotencia ante la evolución histórica de un organismo que, en sus inicios, los estadunidenses consideraron sería dócil frente a sus intereses nacionales y propugnaría un orden mundial acorde con sus postulados ideológicos y políticos. Durante la primera etapa de la vida de la ONU, Estados Unidos contó con una mayoría frecuente de votos simpatizantes, formada por los países de Europa Occidental y América Latina. Ese tono se reflejó en procedimientos de la Asamblea General, casi siempre ordenados de acuerdo con una agenda basada en el consenso dirigido por Estados Unidos; algo similar sucedía con la operación del Consejo de Seguridad, donde el aislamiento de la Unión Soviética muchas veces se expresó en el uso inmoderado de su derecho de veto. En su calidad de secretario de Estado del gobierno de Carter, Cyrus R. Vance reconoció que aquellos tiempos habían terminado. "Cuando éramos la fuerza predominante tanto en asuntos económicos como militares, cuando, como a fines de los años cuarenta y principio de los cincuenta, contribuíamos con casi la mitad del presupuesto de las Naciones Unidas, no cabía duda de quién llevaba el liderazgo de las Naciones Unidas y de los organismos internacionales asociados. El mero anuncio de una nueva política de Estados Unidos atraía de inmediato el apoyo de otros países. Hoy no hay ninguna potencia que ejerza semejante atracción sobre los demás."[4]

En 1946, la ONU tenía 51 países. Ahora son 159 y proliferan en el mundo las tensiones y los conflictos bélicos. Estados Unidos se siente segregado dentro del organismo y no ha podido, o no ha querido, crear una diplomacia multilateral que le permita recuperar el prestigio del que disfrutó en los albores de la Organización.

En su escepticismo sobre el futuro de las Naciones Unidas, el gobierno de Ronald Reagan parece reflejar el consenso de la opinión pública nacional. De acuerdo con una encuesta Gallup del otoño de 1983, sólo el 36% de los norteamericanos aprobaba la labor de la ONU. La mayoría percibió la Organización como hostil a los intereses de Estados Unidos.[5] Ante esos datos, la prensa y la televisión proceden a reforzar las actitudes negativas de los estadunidenses

[4] Cyrus R. Vance, "Foreword", en *U.S. Policy in International Relations: Defining Reasonable Options in an Unreasonable World*, M.F. Seymour y J.R. Herbert, eds., Boulder, Westview Press, 1978, p. xv.

[5] Richard Bernstein, "The U.N. versus the U.S.", *The New York Times Magazine*, 22 de enero de 1984.

cuestionando con frecuencia la eficacia y la validez misma de la Organización.[6] Se cierra así un círculo vicioso de incomprensión que produce reacciones cada vez más desafiantes del gobierno de Estados Unidos (por ejemplo, su retiro de la UNESCO en 1985, seguido de la Gran Bretaña). Según el gobierno de Reagan, la ONU se ha convertido en un instrumento de los países antinorteamericanos del Tercer Mundo, para beneplácito y provecho de la Unión Soviética. La Fundación Heritage, a la que se afilian muchos de los ideólogos de la política exterior de ese gobierno, considera las Naciones Unidas como un "club contra Estados Unidos", dominado por el bloque soviético, la izquierda europea y los radicales de los países en desarrollo.[7] Simultáneamente, el recrudecimiento de la tensión Este-Oeste es causa de la pérdida de eficacia de las Naciones Unidas.

La situación ha llegado a un punto tan crítico que el secretario general de la ONU, Javier Pérez de Cuéllar en una visita a México denunció el "sospechoso" decaimiento del multilateralismo en beneficio de un "desagradable, por politiquero, bilateralismo". Acertadamente, añadió que corresponde a los países en desarrollo detener este proceso que tanto los perjudica.[8]

La bipolaridad ideológica prevaleciente en las superpotencias significa alinear el mundo en dos bandos antagónicos e irreconciliables, cuyo enfrentamiento se resolvería sólo con la desaparición de uno de ellos; proyecto éste que la proliferación de armas nucleares impide concebir como un torneo de caballeros andantes. El 31 de octubre de 1983, en la ciudad de Washington, más de cien destacados hombres de ciencia, entre los que figuraban varios premios Nobel, dieron a conocer las conclusiones de la Conferencia sobre Conse-

[6] En una conferencia sobre el futuro de las Naciones Unidas patrocinada por la Stanley Foundation, quedó manifiesta la actitud de desapego que la prensa occidental y las agencias noticiosas tienen hacia las Naciones Unidas. Por una parte, se dijo que el concepto de noticia (algo escandaloso o alarmante) va en detrimento de la atención que se da al trabajo de la ONU: "¿De qué quieren que hablemos, si ahí no pasa nada?" Se hizo ver también que las corporaciones de medios de comunicación, especialmente la televisión, constantemente reducen el número de su personal acreditado ante la Organización (*The United Nations Paece and Security. Eighteenth Conference on the United Nations of the Next Decade*, Burgenstock, Suiza, 25-30 de junio de 1983, Muscatine, Iowa, The Stanley Foundation, 1983, p. 23). Ejemplo de esa actitud agresiva de la gran prensa norteamericana es el visceral artículo de Richard Grenier, "¡Yanqui, sí! ¡U.N., no!", *Harper's*, enero de 1984, pp. 24-29; en las líneas finales dice el autor que no sólo Nueva York, sino incluso Moscú sería demasiado buena como sede de la ONU: "Creo que debería estar en Onagadougou o, mejor aún, en la marxistaleninista Maputo, capital de Mozambique."

[7] Un ejemplo de esta vitriólica crítica de la Fundación Heritage a la ONU aparece en el artículo de Tom Bethell, "The Lost Civilization of UNESCO", *Policy Review*, 1983, núm. 24, pp. 19-47.

[8] *Excélsior*, 23 de marzo de 1984.

cuencias Biológicas Mundiales a Largo Plazo de una Guerra Nuclear. Partiendo del supuesto compartido por la comunidad científica internacional de que 100 millones de personas morirían inmediatamente en las primeras horas de una guerra nuclear importante y que otros 100 millones perecerían a consecuencia de los efectos ulteriores, el vocero de la Conferencia, el biólogo Paul Ehrlich de la Universidad de Stanford, esbozó el sombrío panorama tras una guerra nuclear: "Los dos o tres millones de sobrevivientes quedarán para morir de hambre en un mundo oscuro y congelado." Añadió que, a largo plazo, probablemente no los habría en el hemisferio norte y sólo unos cuantos grupos aislados de personas quedarían en el hemisferio sur. "Incluso si las plantas se recuperaran, afirmó Ehrlich, el sistema ecológico cambiaría totalmente y probablemente sería irreconocible para nosotros."[9]

El bilateralismo se proyecta en el surgimiento de nuevas formas de sujeción Norte-Sur, en las que los lazos del colonialismo reviven disfrazados de modernidad y colocan a los países pobres en extrema debilidad durante cualquier negociación solitaria.[10]

Como secretario general de la ONU, Kurt Waldheim llamó la atención sobre las limitaciones de la Organización, que identificadas por los críticos de las Naciones Unidas y otros cuerpos internacionales, corresponden en circuito paralelo a ciertas falsas impresiones y expectativas sobre el papel del Estado contemporáneo.[11] Lejos han quedado los días en que algunos gobiernos podían afirmar que su misión era exclusivamente la del control político, la salvaguarda del orden público y la defensa nacional. Hoy es un principio generalmente reconocido que el Estado tiene infinidad de funciones derivadas de la mayor complejidad de las estructuras sociales y de la evolución conceptual de la tradición democrática.

El auge de la diplomacia multilateral no es un fenómeno fortuito. La intensidad y complejidad de las relaciones entre los países industriales exigió el establecimiento de foros políticos y técnicos en los que las decisiones y, por ende, la responsabilidad, fueran com-

[9] Stephanie Russell, "¿Un invierno sin fin?", *Foro del Desarrollo* (División de Información Económica y Social/PD/ y Universidad de las Naciones Unidas), 1984, núm. 1, p. 10.

[10] En 1970 se señalaba ya el peligro del neocolonialismo, producto de criterios tecnocráticos y desarrollistas que crearon la presunción de que la independencia política autómaticamente "estimula e incita el crecimiento económico autónomo"; véase Stanley D. Metzqer, "La autodeterminación y el desarrollo económico", en *La ONU: dilema a los 25 años*, R. Green y B. Sepúlveda Amor, eds., México, El Colegio de México, 1970, pp. 129-137.

[11] Discurso de Kurt Waldheim en una conferencia sobre nuevas estructuras para la interdependencia económica, mayo de 1975; citado por Robert S. Jordan, "The Structuring of International Cooperation", en *U.S. Policy in International Relations. . .*, p. 327.

partidas. En la guerra fría, la prioridad adjudicada a los asuntos de seguridad colectiva después de la Segunda Guerra Mundial apresuró el proceso de institucionalización de la estructura orgánica de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y del Pacto de Varsovia. La Comunidad Económica Europea y el COMECON socialista proporcionan un paralelo obligado de gran importancia en la evolución de la diplomacia multilateral.

En los años setenta, el debilitamiento aparente de la hegemonía de Estados Unidos acentuó la importancia de la negociación multilateral en el seno de los gobiernos de los países industrializados. La complejidad de los vínculos afectó incluso las relaciones bilaterales entre ellos, pues generaron muchas consecuencias de carácter multilateral. A mayor número de intereses y a la repartición del poder económico y político corresponde una función siempre más amplia de los foros múltiples.

En lo que se refiere a la relación entre países pobres y ricos, el diálogo multilateral reacciona a la presión ejercida por los primeros a partir de las célebres conferencias de Bandung de 1955 y de Belgrado de 1961, que sentaron las bases de su solidaridad colectiva. Originada en el ámbito político como consecuencia de la lucha anticolonial, esa solidaridad cristalizó en 1961 en el movimiento de países no alineados. La variable económica apareció en la Primera Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, UNCTAD, celebrada en 1964, cuyo antecedente inmediato fue la Declaración Conjunta de los Países en Desarrollo (el Grupo de los 77) de 1963, emitida en la Asamblea General de las Naciones Unidas.

El tránsito de lo político a la reivindicación de propósitos económicos fue propiciado por la independencia de las antiguas colonias europeas en África y Asia. Más tarde, el surgimiento del neocolonialismo económico fomentó el traslado de la lucha hacia el terreno de la integridad y la soberanía nacionales.[12]

La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados (1974) intentó servir de instrumento jurídico para la institucionalidad del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), concepto que en su momento simbolizó la consolidación de un consenso entre los países en desarrollo en su percepción de los problemas mundiales desde una perspectiva global.

En 1974, el sexto periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas señaló el parteaguas a partir

[12] Véase el artículo de Rosario Green y Claude Heller "Surgimiento y proyección del Tercer Mundo: de Bandung a los ochenta", *Foro Internacional*, 21 (1980), pp. 161-193, en el que se rastrea con precisión la cadena de sucesos, y sus motivaciones, que caracteriza la actuación histórica colectiva de los países en desarrollo.

del cual los países en desarrollo plantearían las reivindicaciones generales y específicas contenidas en el ideario del NOEI: no intervención, autodeterminación, igualdad soberana de los Estados, equidad en las relaciones, libertad de cada país para darse el sistema político, económico y social que más le convenga, participación en pie de igualdad de todos los países en la solución de los problemas económicos mundiales, interdependencia, interés común y cooperación internacional.

En lo ambicioso del planteamiento radicó la dimensión histórica del NOEI, pero también su talón de Aquiles. La contradicción entre la amplitud de los objetivos y la incapacidad para proveerles de contenidos e instrumentos específicos amenazó pronto con tornarse irreductible. Además, el estancamiento de la estrategia del NOEI, según quedó demostrado en el fracaso de la decimoprimera sesión especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1980, dedicada exclusivamente al análisis del progreso en su evolución, indicó la naturaleza de los obstáculos operativos en la negociación multilateral entre países ricos y pobres.

La posibilidad de establecer el NOEI ha sido objeto de reflexión académica de envergadura y variedad considerables. Sin embargo, es importante admitir que, en general, la opinión pública mundial desconoce sus objetivos y, con frecuencia, el concepto mismo. Esta ignorancia afecta también a los círculos dirigentes de muchos países.

Indudablemente, que el NOEI haya nacido por iniciativa de los países en desarrollo y con el antagonismo abierto del gobierno de Estados Unidos, explica la poca o nula difusión que ha recibido en los medios de comunicación de ese país y, como corolario, en la gran prensa mundial. Además, el NOEI no es grato para los países industrializados, dado que su pretensión abarcadora denuncia no las imperfecciones de las reglas del juego, sino la supuesta legitimidad del *statu quo* internacional. Éste es el meollo político del asunto; por lo tanto la ola de actitudes y los criterios conservadores que se han hecho manifiestos en el Norte agravarán la situación.

El Norte prefiere ver su voluntad de cooperación con el Sur como una expresión de caridad cristiana, lo que permite sujetarla a la voluntad del donante y a la oportunidad. Por el contrario, y apropiándose los términos de referencia del adversario, el Sur insiste en el enjuiciamiento de la trayectoria histórica de las sociedades occidentales, sobre todo a partir de la experiencia colonial, y la entiende como una perversión de sus fundamentos éticos y morales, culpable de la miseria y el atraso del Sur. Los países socialistas de Europa han escogido compartir esta apreciación, lo que les permite justificar un desinterés evidente en el NOEI aduciendo, por exclusión, ser inocentes del pecado imperialista lo que, además, pone sus actos y de-

claraciones aislados y esporádicos en pro del NOEI en el campo de la benevolencia.[13]

El interés primordial por el desarrollo económico y social y por los grandes temas planetarios es parte integral de la vida de las Naciones Unidas. El simple enunciado de los asuntos muestra el vastísimo horizonte para la acción de la ONU: solución de conflictos y descolonización; lucha contra el racismo, la discriminación y el *apartheid*; control de armamentos y desarme; economía y desarrollo (Nuevo Orden Económico Internacional, Diálogo Norte-Sur, moneda y finanzas, comercio, ciencia y tecnología, empresas transnacionales); administración de los recursos globales (energía, medio ambiente, derecho del mar); alimentos y agricultura; población; derechos humanos (asilo, migraciones, violencia contra individuos y grupos refugiados, *status* de la mujer, minorías); nuevo orden informativo; trabajo, salud, cuestiones legales (paz y seguridad, *status* internacional e inmunidad diplomática); espacio extraterrestre.

Ante los obstáculos que enfrenta la negociación de tan compleja agenda, resulta importante insistir sobre la coincidencia de actitudes en lo nacional y mundial de quienes desearían limitar al Estado a sus características decimonónicas. Cuando el gobierno de Estados Unidos concibe el Estado en términos ultraconservadores, esa apreciación corresponde a una imagen de la realidad mundial, vista simplemente como equilibrio de poderío militar entre las superpotencias y conservación del orden establecido. Si esta filosofía política se despreocupa en lo nacional de la función social del Estado, en lo mundial rechaza la acción multilaterial en favor del desarrollo y la salvaguarda del patrimonio de las generaciones futuras. El "no hacer" en casa, se convalida en el "no interferir" en el mundo. Esta visión ideológica,[14] constituye uno de los obstáculos principales que enfrenta la evolución política de la democracia norteame-

[13] Entre los análisis sobre el NOEI, en su naturaleza global y simultánea, véanse los siguientes: Jorge A. Lozoya, Jaime Estévez y Rosario Green, *Visiones alternativas del nuevo orden económico internacional*, México, CEESTEM, 1980 (se comparan allí los proyectos globalistas surgidos en el primer lustro del decenio 1970, que son antecedentes obligado de la idea del NOEI); Ervin Laszlo, Jorge A. Lozoya, A. K. Bhattacharya, Jaime Estévez, Rosario Green y Venkata Raman, *Los obstáculos al nuevo orden económico internacional*, México, CEESTEM-Nueva Imagen, 1981 (recoge y replantea las apreciaciones y el juicio contenidos en cien investigaciones sobre la práctica concreta en nivel técnico y/o regional del NOEI); Barbara Ward, *Progress for a Small Planet*, Nueva York, W.W. Norton, 1979.

[14] Uno de los participantes en la reunión *Rethinking the North-South Relationship* arriba citada, atinadamente notó que antes, en la escena internacional, "había una superpotencia ideológica, pero ahora hay dos", clara alusión a la tendencia del neoconservadurismo norteamericano a percibir la realidad mundial a partir de una idea preconcebida antepuesta al análisis de la historia.

ricana, y su imposición mundial truncaría el crecimiento de la multilateralidad pluripolar.

Paradójicamente, el ímpetu del desarrollo científico, civil y militar, las nuevas tecnologías, la evolución del capital financiero y la productividad creciente de las corporaciones transnacionales, contradicen en su dinamismo acelerado lo primitivo de la ideología de ultraderecha. La telecomunicación, la computación, la física poscuántica, la ingeniería biogenética, las armas nucleares, todo habla de globalidad y efectos múltiples. En una era de interdependencia, o más bien interconexión, "las actividades de suma cero (donde la ganancia de una nación se obtiene a expensas de otra) declinarán".[15] La simultaneidad de lo espontáneo y plural en los procesos vitales obliga a concepciones totalizadoras manifiestas en los propósitos de planeación y proyección. Las nuevas filosofías políticas deben, congruentes, aceptar la ambivalencia de la multiplicidad. El mercado de bienes y servicios tiende a hacerse mundial, se universaliza el consumo y se multiplican las opciones; sin embargo, la uniformidad de los procesos tecnológicos halla contrapunto en el resurgir simultáneo de las identidades singulares; la transculturación avanza al ritmo de la homogeneidad tecnológica. De este proceso alterno, de esta vivencia simultánea de opuestos aparentemente irreconciliables, arranca la contradicción dinámica del Estado-nación a fines del siglo XX y su contrapartida inevitable: la negociación multilateral.

Indudablemente, el estancamiento de las negociaciones globales obliga a los países en desarrollo a replantear sus estrategias de litigio en la ONU. Sin abandonar el argumento político de la injusticia en el orden internacional heredado del colonialismo, habrá que investigar nuevos enfoques que incluyan propiciar una percepción de interdependencia y beneficio mutuo por parte de la opinión pública de los países industriales.

En una nueva etapa, el interés de los países en desarrollo aconseja una reorientación del diálogo Norte-Sur que tome en consideración los complejos problemas de la seguridad nacional de los países de Europa Occidental y Japón que, a su vez, se enfrentan a una variable inédita del diálogo entre Washington y Moscú. Por otra parte, destruido el espejismo de las potencias medias y de los "milagros" económicos en el sudeste asiático y América Latina, el momento de la cooperación Sur-Sur se convierte en un mecanismo vital para la sobrevivencia colectiva e individual de los países en desarrollo.

Los problemas de la deuda externa, la inestabilidad monetaria y el financiamiento del desarrollo en su complejidad indican la ne-

[15] Gilber R. Winham, "Negotiation as a Management Process", *World Politics*, 30 (1977), pp. 87-114.

cesidad imperiosa de vincular su tratamiento al del comercio internacional. La caída de los precios del petróleo aumenta la urgencia de emprender este enfoque general, seleccionando con agudo criterio los foros de negociación, siempre dentro del sistema de las Naciones Unidas, distinguiendo con claridad estratégica entre acciones de deliberación y de negociación. Esta diferencia es esencial en la creación de nuevos lenguajes del discurso político en los foros multilaterales, para que la agresividad verbal no se convierta en falso sustituto de la acción efectiva y concertada.

Una interpretación simplista de los orígenes de las Naciones Unidas supone que cuando se creó la Organización, la paz y la concordia entre las potencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial eran un hecho consolidado. Así, la ONU debía simplemente conservar una paz ya conquistada. Nada más ajeno a la realidad histórica. El conflicto por la hegemonía universal, así como la lenta y dolorosa eliminación del colonialismo son retos para la estabilidad del escenario internacional, a los que las Naciones Unidas han debido siempre responder. La supuesta paz general no llegó, en 1946; por el contrario, al fenómeno de la guerra múltiple permanente ha habido que enfrentar una nueva diplomacia multilateral pacifista de mediano y largo plazo.

De ahí que la negociación sostenida sea una de las novedades de la diplomacia en foros multilaterales destinada a transformar los paradigmas analíticos tradicionales. Más que la resolución de crisis localizadas, la diplomacia multilateral tiene como razón de ser el control del medio ambiente político en el seno del cual transcurre la negociación; ello con el propósito de limitar los riesgos, creando y consolidando, a través de la práctica regulada, vías de contacto "seguras" o de menor peligro. En otras palabras, el ejercicio permanente de la voluntad de diálogo debe crear su "ambiente vital" y dar lugar a intereses comunes y compromisos específicos que permitan la seguridad y el consenso mínimos. De ahí la idoneidad del paradigma cibernético que contrasta con el anticuado empleo, reiterado y automático, de criterios analíticos lineales aplicados por muchos gobernantes y por la opinión pública; hábito que, a su vez, dificulta la comprensión de los fenómenos y produce la sensación imperante de desconcierto y caos.[16]

Términos como "medio ambiente", "organismo" y "riesgo vital" delatan el origen del paradigma cibernético en las ciencias biológicas. Y es que los sentidos del hombre contemporáneo intuyen la necesidad de las percepciones globales, impuestas por la tecnolo-

[16] Véase John D. Steinbruner, *The Cybernetic Theory of Decision. New Dimensions of Political Analysis*, Princeton, Princeton University Press, 1974.

gía de captación y generación simultánea de impulsos y reacciones. Esa tecnología define el medio ambiente como polivalente, que afecta integralmente a todas las sociedades, independientemente de su voluntad específica, hecho que a su vez repercute en los procesos políticos. Satélites, televisión y computación inciden en los fenómenos locales y desembocan en un instante político, producido al azar y no por una inteligencia maquiavélica, en el que la coincidencia y el accidente son hechos concretos cuya presencia debe tratar de modularse por medio del control del medio ambiente.

Mientras el paradigma cibernético acepta la complejidad de todos los organismos actuando a la vez y según sus "intereses" (valores), los medios de difusión y la escuela siguen hablando de lo absurdo, lo fantástico y lo surrealista, cada vez que la lógica formal no puede dar una respuesta a los fenómenos sociopolíticos. El juicio tiende entonces a ser absoluto y desde una coordenada única y estática. Por eso la brecha entre la opinión pública de un lado, y del otro los científicos, los estadistas, los jefes militares y los empresarios multinacionales se agranda fatalmente. Los primeros esperan soluciones finales; los segundos no pretenden sino delimitar los márgenes de riesgo. La ciudadanía se alimenta de "noticias" (accidentes y excepciones), mientras el paradigma cibernético entrena en el fortalecimiento de la capacidad de sorpresa (esperar siempre lo inesperado y lo peor), corolario de lo cual es aceptar no "problemas críticos", sino "situaciones líquidas", cuyo aislamiento analítico no es sino convención arbitraria con fines decisorios en un punto temporal y espacial inmerso en un *continuum* dinámico y unitario.

Al gran número de participantes formalmente autónomos en la política multilateral se suma otro elemento multiplicador de las variables del proceso: los diversos "niveles" de evolución social representados por el *status* económico-tecnológico, la pluralidad de sistemas de juicio (tradiciones, culturas), que automáticamente producen respuestas asimétricas.

Así, lo que unos toman por "hecho dado", otros lo rebaten en su fundamento. A guisa de ejemplo: las pretensiones occidentales de suponer que sus conceptos jurídicos y prácticas administrativas constituyen un "patrimonio universal" reciben el ataque cada vez más audaz de otras culturas para las que el código napoleónico es, en el mejor de los casos, un mal recuerdo del colonialismo. Por eso también el "pragmatismo" del Norte es para muchos sureños sinónimo de barbarie e insensibilidad. Lo que unos llaman "límite" es para otros "alternativa".

La diplomacia multilateral toma tiempo y paciencia. Por eso su mayor enemigo es el tedio: "El buen negociador es paciente, no porque le guste sentarse en Ginebra durante meses para oír a su opo-

nente repetir discursos y para repetir los propios. Debe serlo ante causas perdidas en apariencia, porque al hacerlo puede, lentamente, cambiar los puntos de vista y los objetivos del adversario. Debe tener paciencia para vivir en el conflicto y la incertidumbre, y saber que tal vez triunfó incluso si la negociación fracasó, o precisamente por eso. Pero sobre todo, debe mantener la voluntad de ganar."[17]

Y aquí hay que volver sobre el discurso político y los valores que expresa. El futuro de la negociación multilateral se verá conformado, de manera sustancial, según se tenga éxito o no, en la creación de símblos colectivos que limiten el enorme e inevitable enfrentamiento entre culturas y civilizaciones. El retraso es grande en este sentido, y los avances no están a la altura de los recursos de que dispone la comunidad internacional. En los tres campos (Norte-Occidente, Este y Sur) siguen predominando discursos nacidos de símbolos y valores políticos más vinculados con el siglo XIX que en el XXI que ya está a la puerta.[18]

La práctica eficiente de la negociación multilateral tiende a preferir el lenguaje sin matices ideológicos, algo natural si se recuerda que, en el fondo, la contradicción ideológica se anuncia como irreconciliable y, con todo, negocia. Aquí el papel de los países del Sur es poco afortunado. Con demasiada frecuencia, la defensa de los valores se confunde con un lenguaje proclive al abuso de expresiones retóricas, que tal vez influyan, pero que al chocar con el lenguaje de la negociación, alimentado por el discurso "frío" de las potencias del Norte producen consecuencias lamentables, ya que fuerza a los negociadores del Norte a tomar posiciones rígidas exigidas por la opinión pública de su país. Se crea entonces un círculo vicioso en el que un "gesto" del Sur se considera "exitoso" porque los medios de difusión del Norte lo recogieron como agresión; no se advierte el mecanismo que devuelve la impresión del público y gobierno del Norte endurecida e intransigente.

Los medios de difusión de muchos países en desarrollo fomentan y difunden el lenguaje agresivo con efectos paralelos a los que se critican en el Norte: la opinión pública acaba viendo al antagonista no como fuerza real, sino como "ente literario". En ambos lados el fenómeno es lamentable, pero se supone que los países en desarrollo buscan obtener ventajas en la negociación, desde una posición de inferioridad logística, lo que eleva el costo de sus errores.

La improvisación es parte íntima del juego multilateral. Los par-

[17] F.C. Iklé, *How Nations Negotiate*, Nueva York, Harper & Row, 1964, p. 255.

[18] Véanse P. Ricoeur, C. Larre, R. Pannikar *et al.*, *Las culturas y el tiempo*, Barcelona, Sígueme-UNESCO, 1979; y P. Ricoeur, H. Aguessy, B. Hamma *et al.*, *El tiempo y las filosofías*, Barcelona, Sígueme-UNESCO, 1979.

ticipantes deben mantener una actitud abierta en la que, una vez más, la "escala de valores" es fundamental. No se puede salir a negociar con consignas implacables; como dije antes, el juego marca su propio ritmo y, en él, las concesiones y los pactos. Por eso, hacia el final de la negociación (término de un tiempo específico y breve para producir resultados concretos) la tensión sube necesariamente y es síntoma de la buena salud del proceso. En esa tensión debe hacerse uso óptimo de los recursos disponibles, con conciencia, además, de la posibilidad de modificación súbita y drástica de la "escala de valores". Talentos que sepan reaccionar así son escasos en cualquier parte; en los países en desarrollo no se les descubre ni educa sistemáticamente.

La capacitación para negociar incluye la habilidad para sujetarse con eficiencia a las rutas críticas preestablecidas por consenso y calculadas por sociedades muy técnicas, acostumbradas a la tensión de la competencia y el esfuerzo sostenido. Ahí tampoco abunda la experiencia de los países del Tercer Mundo. En negociaciones prolongadas, no es sencillo mantener el "foco de atención" y la coherencia en la posición propia o detectar la de otros en negociaciones prolongadas. Por último, las cancillerías deben alimentar el entusiasmo nacional y el apoyo en las tácticas de mediano y largo plazo más allá de las primeras páginas de los diarios, en ocasiones espectaculares.

La dirección y control de una delegación en un evento multilateral es una gran tarea. Exige al jefe reconciliar los intereses políticos y técnicos representados en la delegación; utilizar óptimamente los recursos humanos de que dispone, según lo que sea adecuado psicológica y políticamente en cada momento. Debe además responder a presiones de diversos grupos sociales y organismos interesados en la negociación.[19] Tiene, por último, que poseer voluntad férrea pero flexible para conducir a la delegación exhausta, cuando culmina la negociación internacional, momento siempre tenso y sujeto a la improvisación. Discontinuidad en la administración, recursos humanos mal capacitados y carencia de información conspiran para dar a las representaciones permanentes ante organismos multilaterales o a las delegaciones *ad hoc* de los países del Sur un carácter débil que vulnera gravemente su capacidad de negociación.

En cada país, aceptar la función global del Estado no implica sancionar el gigantismo burocrático. Lo mismo es válido para la vida

[19] A manera de ejemplo: en las ya históricas negociaciones de la ronda Kennedy en el GATT, la delegación de Estados Unidos tenía que "reaccionar" regularmente a la presión de cuarenta y cinco comités del sector privado, compuestos por novecientas personas, "muy conscientes de sus derechos e intereses" (G.R. Winham, art. cit., p. 91).

internacional. La vastedad de las tareas de las Naciones Unidas no justifica la burocratización. Nadie niega su existencia; se la combate con armas limitadas y a veces no con la intensidad que sería de desear, tal vez porque las herramientas son tan nuevas como la función.

El debate nacional origina un nuevo discurso político y establece formas de organización originales. Tensiones múltiples (libertad-igualdad, nacionalismo-regionalismo, nacionalismo-internacionalismo, servicio-administración, información-decisión) transforman el espíritu y la expresión de las democracias contemporáneas. Absurdo sería que las Naciones Unidas no pasaran también por el trance del nacimiento de un nuevo discurso internacional, lenguaje que pretende ser democrático y deberá, por tanto, expresarse transculturalmente.

La nueva diplomacia multilateral descarta el secreto implícito en el "acuerdo de caballeros", sencillamente porque ahora los interlocutores son muchos, auténticamente extraños y orgullosos de serlo. Comparten cierta información común, en algunos niveles de la ciencia y la tecnología; sin embargo, la entienden a partir de discursos muy añejos y diversos, que son los de su civilización de origen. Nadie acepta ser inferior: un país, un voto. El discurso, es por tanto, ensordecedor. Más allá del murmullo uniforme de los textos leídos en la Asamblea General, se detecta la variedad de interpretaciones y se intuye que surgen nuevos significados comunes para voces antes concebidas excluyentes de cada cultura que hoy buscan un terreno común: democracia, justicia, libertad, equidad.

Por primera vez en la auténtica historia universal (que apenas empieza a ser escrita) hay un recinto en el que todos los Estados tienen derecho a voz y voto. ¡Cómo no va a ser lento el ritmo de la toma de decisiones! Moroso resulta el asunto nacional cuando la consulta popular es orgánica. ¿Quién puede entonces pretender que sea más sencillo escuchar las voces de la diversidad mundial, cuando en el límite estrecho del Estado-nación no se dispone aún de instrumentos adecuados para conocer y valorar la opinión de fuerzas sociales cada día más plurales y diversas?

Si en cada país se acepta que el interés de las burocracias no es sino uno de los muchos que integran el Estado, es inminente la ruptura del monopolio artificial del diálogo multilateral ejercido hasta ahora por esas burocracias. Desde los juegos olímpicos hasta los encuentros de organizaciones sindicales o religiosas, todo intuye la pluralidad de la nueva diplomacia. Vivimos apenas los albores de su expresión simultánea y de la causalidad que desencadena. En el reconocimiento de la esencia democrática de estos procesos, y en el pleno ejercicio de su potencial nacional y mundial reposa una de las más valiosas defensas contra el estallido de la guerra nuclear.

La naturaleza elitista y excluyente de decisiones tecnocráticas (tanto en el mundo de lo militar como en el de la política, las finanzas y el mercado) se equilibra, así sea precariamente, con esta nueva pluralidad de la democracia. Reconocer y fomentar la pluralidad conviene al interés de quienes en el interior del Estado son los más débiles y perjudicados por la inercia del pasado. En la comunidad mundial esa posición corresponde a los países pobres. Por eso no puede haber hoy nacionalismo democrático en los países en desarrollo que no se exprese, también, como vocación multilateral.

En múltiples foros y ocasiones, el gobierno del presidente Miguel de la Madrid ha renovado el compromiso de México con las grandes tesis del multilateralismo. Bernardo Sepúlveda, secretario de Relaciones Exteriores, afirmó ante la Asamblea General de la ONU el rechazo de México "al monopolio del poder, a la consolidación de zonas de influencia y a la intolerancia ideológica". Dijo también el canciller mexicano que "aprisionar las relaciones internacionales en el cerco de la confrontación bipolar significa subordinar las aspiraciones de la mayoría de los Estados a designios extranjeros", cuando "la primacía del concepto de superioridad militar nos está arrastrando a una escalada de incertidumbre en que la aniquilación total se ha vuelto probable. Ante esa amenaza, los países en desarrollo, al lado de amplios sectores de las sociedades postindustriales, reafirman la exigencia política y moral para que las potencias nucleares celebren cuanto antes acuerdos progresivos conducentes a un desarme general y completo".[20] Esta formulación coincide con la preocupación mencionada de Pérez de Cuéllar y refuerza el reclamo ético a las superpotencias por su responsabilidad ante la humanidad en caso de conflagración mundial.

En su gira sudamericana, el presidente De la Madrid señaló que América Latina "está llamada a efectuar una contribución importante a la democratización de las instituciones multilaterales, para asegurar que las mismas constituyan foros plurales y abiertos".[21] Ante el mandatario de Argentina, Raúl Alfonsín, el Presidente mexicano afirmó: "No aceptamos la calidad de rehenes de la confrontación entre las superpotencias. Rechazamos la condición de meros espectadores de nuestro tiempo a que nos quiere someter el conflicto de intereses de los poderosos."[22] Este enunciado se opone a la pretensión supuestamente fincada en criterios de *realpolitik*, según

[20] "Debate General del XXXVIII periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas", *Revista Mexicana de Política Exterior*, 1983, núm. 1, pp. 93-98.
[21] *Excélsior*, 31 de marzo de 1984.
[22] *Excélsior*, 4 de abril de 1984.

la cual, sólo quienes tienen intereses mundiales entendidos en su connotación hegemónica deben participar en los graves asuntos de la política internacional.

Las acciones gubernamentales han coincidido con las tesis expresadas. Por primera vez desde 1946, México reapareció en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en momentos de extrema tensión internacional. Por otra parte, la suscripción de los acuerdos adoptados en la VII Cumbre de los Países No Alineados y en la reunión ministerial del Grupo de los 77 fue seguida del otorgamiento de la presidencia de ese importante grupo a nuestro país. La participación activa de México en los asuntos vinculados con la evolución de los derechos humanos y el desarme también se ha intensificado. Además, la actuación en los foros económicos muestra una sana tendencia hacia la coordinación estructural.

La innovadora tarea del Grupo de Contadora, en busca de la solución pacífica de los conflictos centroamericanos, constituye un nuevo y crucial medio de negociación multilateral. Su naturaleza estrictamente latinoamericana y el apoyo político y de opinión pública internacional que su acción ha generado, indican el surgimiento de mecanismos de concertación, cuya experiencia deberá ser aprovechada para la solución de otras crisis regionales que amenazan la paz mundial.

La activa participación de México en los foros internacionales y la coherencia de su actuación en la ONU a lo largo de cuatro décadas, además de mostrar la continuidad excepcional de la política exterior de México prueba su creciente capacidad técnica y profesional para administrarla. En efecto, la vida cotidiana de Naciones Unidas constituye un complejo universo de relaciones en el que lo político, técnico y administrativo exigen enormes esfuerzos de coordinación, propósito en el que los países en desarrollo, con sus limitados recursos, encuentran un grave reto. A pesar de ello, la diplomacia multilateral de México ha sabido casi siempre navegar en los encrespados mares del debate y demostrar su destreza en los corredores del cabildeo y en el laberinto de comisiones y grupos de trabajo.

Este desempeño, además de merecer el reconocimiento de quienes comparten los intereses y propósitos de México en la ONU, ha levantado campañas de desprestigio, preparadas por quienes desearían replegar no sólo la acción diplomática de México sino la de Naciones Unidas, en su conjunto.

El secretario Sepúlveda ha respondido enérgicamente a quienes no duda en calificar de "abogados de la pasividad" en el ámbito nacional o de inventores de "una profesión dedicada a pervertir y malinterpretar la función útil que cumple México en Naciones Uni-

das", refiriéndose en este último caso a los intereses extranjeros.[23]

Lejos de admitir el retraimiento, el Canciller mexicano ha prometido que en el futuro inmediato aumentará la actuación internacional de México. Para ello, añade Sepúlveda, será imprescindible fortalecer las tareas de la diplomacia del país ante nuevas circunstancias críticas que obligan a reforzar la creatividad y el ingenio.[24]

Entre las medidas de afinación de tareas, sin duda habrá que considerar nuevas maneras de reunir expertos y profesionales para las labores multilaterales, así como la intensa capacitación de recursos humanos aptos para la diplomacia globalista de los organismos internacionales y una mejor utilización de las posibilidades de ubicación de ciudadanos mexicanos en los propios organismos, en puestos de responsabilidad técnica o de decisión política.

En el prólogo de un importante volumen —en el que los seis embajadores que han representado a México en Naciones Unidas a lo largo de 40 años dejan claro testimonio de la continuidad creativa de la política exterior de México— Bernardo Sepúlveda sintetiza la vinculación entre la presencia mexicana en la diplomacia multilateral y los intereses y principios que rigen la acción de México ante la comunidad de naciones: "Ha sido en la ONU, en tanto que foro universal, donde México ha demostrado, con particular claridad, su vocación pacifista y la inteligencia de sus más importantes iniciativas, entre aquellas que han significado una valiosa contribución al campo del orden económico internacional, la codificación del derecho, y la solución pacífica de controversias. Consecuencia lógica es, también, la defensa en ese foro internacional de los principios de no intervención, autodeterminación, cooperación internacional e igualdad jurídica de los Estados."[25] Queda así planteado el propósito mexicano que coincide plenamente con el ideario de quienes ven en la revitalización y fortalecimiento de Naciones Unidas la mejor y más creativa manera de prevenir una conflagración nuclear y de proseguir, aunque sea lentamente, con la difícil tarea de reducir el sufrimiento y la injusticia en la convivencia internacional.

El 9 de septiembre de 1985, falleció Luis Padilla Nervo, uno de los más lúcidos diplomáticos mexicanos, defensor incansable de los propósitos altruistas de Naciones Unidas. Como secretario de Relaciones Exteriores del presidente Adolfo Ruiz Cortines, Padilla Nervo se dirigió a la comunidad mundial durante la XII Asamblea General, en 1958. En esa ocasión, con el claro lenguaje de quien

[23] Declaración de Bernardo Sepúlveda en El Colegio de México, 31 de enero de 1986.

[24] Declaración de Bernardo Sepúlveda en Tlatelolco, 7 de febrero de 1986.

[25] *Testimonios. 40 Años de Presencia de México en las Naciones Unidas*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1985, p. 14.

posee convicciones profundas, se hizo eco y vocero de los que luchan por la paz y ven en la Organización de las Naciones Unidas no sólo un ente de esencia idealizada, sino una herramienta útil para modificar la realidad. Dijo entonces, en palabras que no han perdido vigencia: "Ganar la paz es una tarea muy larga y difícil y requiere de una paciencia formidable. De hecho, es más difícil que ganar la guerra. . .; dediquemos los esfuerzos de la ciencia y de la voluntad en hacer bella y buena la vida para todos los moradores de la Tierra. Todavía no podemos escapar de este planeta. En él nacemos todos igualmente indefensos, desnudos e ignorantes y si no hemos crecido todavía en sabiduría y en nobleza para ser capaces de amarnos los unos a los otros, compartamos al menos nuestra morada común sin destruirnos los unos a los otros."[26]

[26] Citado en Julio Revolledo Cárdenas, "Luis Padilla Nervo. Defensa de la soberanía: un imperativo", *Revista de la Universidad Nacional Autónoma de México*, 1985, núm. 417, p. 28.

LA POSICIÓN DE MÉXICO SOBRE EL DESARME

CLAUDE HELLER

Este tema ha ocupado un lugar destacado y constante en la política exterior de México de las últimas décadas. Las razones que explican la activa participación de México en este ámbito pueden sintetizarse de la siguiente manera. En primer lugar, sus propuestas se desprenden de una política que rechaza la fuerza y afirma la solución pacífica de conflictos, la no intervención y la libre determinación, que constituyen las bases de la convivencia internacional. La "vocación pacifista" se fortalece porque México no ha participado desde 1945 en ningún conflicto armado ni ha enviado, desde esa fecha, contingente alguno fuera del territorio nacional. En segundo lugar, México ha defendido como principio que el desarme no es asunto que interese sólo a un grupo reducido de países, y que la carrera armamentista tiene una dimensión universal que afecta a todos los Estados por igual. México, como cualquier otro miembro de la comunidad internacional, ejerce el derecho de influir en problemas que inciden en su desarrollo, afectan su seguridad y amenazan su supervivencia. Frecuentemente se olvida que México también tiene fronteras con el mundo nuclear. En tercer lugar, México sostiene que la carrera armamentista aumenta las tensiones, los conflictos y el enfrentamiento cuyas consecuencias son irreversibles. Disuadir por medio de las armas provoca inseguridad e inestabilidad permanentes que ponen en peligro el mantenimiento de la paz. En cuarto lugar, México ha insistido en la vinculación entre armamentismo y subdesarrollo. El gasto de armamento crece sin cesar en los países industrializados y no industrializados, desviando recursos humanos y financieros del desarrollo económico social. Baste mencionar como ejemplo que los

gastos militares mundiales en 1984 fueron de 800 000 millones de dólares, cifra no muy lejana del monto de la deuda pública externa de los países en desarollo. Además del dispendio que significa, México ha señalado que la carrera armamentista no es ajena a las causas más severas de la crisis económica internacional.

Esta enumeración justifica la importancia que México concede al desarme como capítulo fundamental de su política exterior. En este ensayo examino las propuestas de México en el ámbito mundial y regional y sus posibles perspectivas.

La frustración del desarme

Una de las grandes debilidades del sistema internacional de la posguerra fue que la creación de las Naciones Unidas precedió el inicio de la era nuclear. En junio de 1945 se consagraron en San Francisco los principios y objetivos de la organización universal y se aprobó la maquinaria institucional que permitiría alcanzarlos, pero en agosto del mismo año las bombas nucleares sobre Hiroshima y Nagasaki demostraron que los términos de la política internacional se modificaban de manera irreversible y sin precedente.

Con base en esa nueva realidad México reconoció el carácter esencial de las negociaciones sobre armas nucleares. Por ello sus iniciativas más importantes en los foros internacionales de las Naciones Unidas se refieren a la esfera nuclear.

En las dos últimas décadas la comunidad internacional logró crear una base político-jurídica —no satisfactoria pero importante— en búsqueda del desarme general y completo. Los foros multilaterales sobre desarme permitieron avances tangibles en acuerdos jurídicos. La Conferencia del Comité de Desarme compuesta por dieciocho naciones (ENDC) (1962-1969) desempeñó un importante papel en las negociaciones que hicieron posible el "Tratado por el que se prohíben los ensayos con armas nucleares en la atmósfera, el espacio ultraterrestre y debajo del agua" (1963). Fue también el órgano negociador del tratado sobre la no proliferación de armas nucleares de 1968. La Conferencia del Comité de Desarme (CCD) (1969-1978) hizo posible, en 1971, el "Tratado sobre la prohibición de emplazar armas nucleares y otras armas de destrucción en masa en los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo" y en 1972 la "Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción, y el almacenamiento de armas bacteriológicas tóxicas y su destrucción".

No podemos ignorar que la negociación multilateral reflejó el estado de las relaciones entre las grandes potencias nucleares. De 1969 a 1979, Estados Unidos y la Unión Soviética se comprometieron

en la negociación que permitió el acuerdo de Limitación de Armas Estratégicas (SALT I), el Tratado de Proyectiles Antibalísticos (ABM) en 1972 y el Acuerdo SALT II en 1979. El Acuerdo SALT I no impidió mejoras cualitativas en los arsenales nucleares estratégicos, pero permitió alcanzar consenso para establecer las reglas destinadas a asegurar el equilibrio recíproco.

A finales de los años setenta se abandonaron las negociaciones serias y surgió el cuestionamiento de los logros obtenidos tanto en las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y la Unión Soviética cuanto en el ámbito multilateral.

En noviembre de 1979 la OTAN decidió modernizar sus fuerzas nucleares en Europa para restablecer el equilibrio estratégico roto por los proyectiles soviéticos SS-20. Los acontecimientos en Afganistán (franco deterioro de la situación internacional) impidieron avanzar en la negociación bilateral sobre armas nucleares y en la decisión estadunidence de ratificar el Tratado SALT II. Además, se suspendieron las conversaciones iniciadas en 1977 entre Estados Unidos, Gran Bretaña y la Unión Soviética, sobre la negociación de un tratado de prohibición completo de ensayos nucleares.

Desde 1981 hasta 1984 hubo en las relaciones entre las grandes potencias forcejeo de propuestas y contrapropuestas que es conveniente recordar para ubicar las posibilidades reales de las negociaciones que se desarrollan en la actualidad.

En febrero de 1981 Leonid Brejnev propuso, ante el XXVI Congreso del Partido Comunista de la Unión Soviética, un acuerdo para una moratoria del emplazamiento de nuevos proyectiles en Europa y la congelación de los entonces existentes hasta que se concluyera un tratado permanente de limitación y reducción de proyectiles de alcance medio. Esta primera propuesta fue rechazada por la OTAN, ya que, a la vez que anulaba la instalación futura de sus proyectiles, favorecía la posición de la Unión Soviética, que entonces emplazaba sus SS-20. El presidente Reagan propuso, en octubre de 1981, la llamada *opción cero*, por la que la OTAN cancelaría sus 572 proyectiles si la Unión Soviética desmantelaba sus proyectiles SS-20, SS-4 y SS-5. Para la Unión Soviética, la *opción cero*, que se convirtió en piedra angular de la política norteamericana, era inaceptable, ya que toda negociación sobre proyectiles de alcance medio en Europa debería incluir los de Francia y Gran Bretaña. A pesar de la brecha existente entre ambas posiciones se iniciaron, en noviembre de 1981, las negociaciones de Ginebra. Por otra parte, en junio de 1982 se iniciaron las negociaciones sobre armas estratégicas (START) que constituían la prolongación del proceso SALT.

El ascenso al poder de Yuri Andropov dio lugar a una ofensiva diplomática mediante la presentación de estas propuestas concre-

tas: *a)* reducción del arsenal nuclear estratégico de Estados Unidos y la URSS dentro de las negociaciones START; *b)* reducción de los proyectiles SS-20 de alcance medio emplazados en Europa, equivalentes a los de Francia y Gran Bretaña; *c)* propuesta del Pacto de Varsovia en el marco de las negociaciones de Viena sobre reducción de tropas y armamento en Europa Central (MBRF), de reducir sus contingentes a un máximo de 900 000 hombres; *d)* propuesta del Pacto de Varsovia de la firma de un pacto de no agresión con la OTAN.

En agosto de 1983 Andropov insistió en su propuesta con una variante importante: declaró, en entrevista publicada por *Pravda*, que la Unión Soviética estaría dispuesta a destruir sus proyectiles de alcance medio ubicados en territorio europeo, si la OTAN decidía cancelar sus planes de emplazar 108 cohetes Pershing II en Alemania Federal y 464 misiles de crucero (160 en Gran Bretaña, 112 en Italia, 96 en Alemania Federal, 48 en Bélgica y 48 en Países Bajos). Al parecer la Unión Soviética renunciaría a transferir esas armas de la parte europea de su territorio a la parte asiática como lo habían insinuado anteriormente los dirigentes soviéticos. La nueva iniciativa parecía el inicio de una auténtica reducción de armamentos nucleares, pero la Unión Soviética reduciría sus proyectiles SS-20 hasta el equivalente que tenían Francia y Gran Bretaña. En Europa Occidental la propuesta soviética se interpretó como un factor adicional de presión política cuando aumentaba el movimiento antinuclear, pocos meses antes del emplazamiento de los proyectiles de la OTAN, previsto para noviembre de 1983.

La decisión de la República Federal de Alemania de proceder a instalar armas de alcance intermedio en su territorio dio lugar al retiro de la Unión Soviética de las dos rondas de conversaciones de Ginebra sobre armas nucleares, a fines de 1983. Desde entonces, y hasta principios de 1985, la Unión Soviética condicionó la reanudación de las negociaciones a la suspensión del emplazamiento de los proyectiles de la OTAN en Europa y el desmantelamiento de los que ya habían sido instalados.

Con la suspensión del diálogo soviético-estadunidense hubo escalada armamentista en ambos países. La Unión Soviética emplazó proyectiles SS-20 en Checoslovaquia y en la República Democrática Alemana. Como respuesta al despliegue de los Pershing II, cuya principal característica es la velocidad para alcanzar su blanco, la Unión Soviética movilizó submarinos dotados de proyectiles nucleares a zonas más cercanas a la costa norteamericana. Con el argumento de la "ventana de vulnerabilidad", según el cual los proyectiles soviéticos terrestres y submarinos son suficientemente poderosos y precisos para eliminar en un "primer golpe" todos los proyectiles te-

rrestres de Estados Unidos, la administración de Reagan se comprometió en un ambicioso programa militar de modernización de su flota submarina, desarrollo de los proyectiles MX y de nuevos bombarderos estratégicos.

Pero el aspecto más novedoso fue el anuncio hecho por Reagan, el 23 de marzo de 1984, de un programa conocido como iniciativa de defensa estratégica o "guerra de las galaxias", destinado a construir un formidable sistema de defensa estratégica espacial, capaz de resistir todo ataque nuclear.

En 1984, las potencias nucleares lanzaron dos nuevas iniciativas. En abril, el vicepresidente Bush presentó un proyecto sobre armas químicas ante la Conferencia de Desarme. El proyecto tiene como propósito prohibir el desarrollo, la producción, la adquisición, retención o transferencia de esas armas, e impedir que las partes lleven a cabo actividades relacionadas con preparativos para utilizar armas químicas, emplearlas en conflictos o ayudar a terceros a iniciar actividades prohibidas. Los soviéticos rechazaron el aspecto más controvertido del proyecto: las disposiciones de verificación.

En junio de 1984 —en respuesta a la iniciativa de marzo del presidente Reagan—, la Unión Soviética propuso a Estados Unidos iniciar conversaciones (septiembre del mismo año) para detener la carrera armamentista en el espacio. La iniciativa expresó su preocupación por evitar adentrarse en una competencia, cuyo costo sería sumamente elevado, a la vez que significaría iniciar una etapa incontrolable de la carrera armamentista. Desde agosto de 1983, la Unión Soviética había declarado una moratoria unilateral en la instalación de armamentos en el cosmos, acompañada por la propuesta de negociar un tratado sobre la "prohibición de la fuerza en el espacio ultraterrestre y desde el espacio hacia la tierra". La nueva iniciativa incluía una moratoria, que sería acordada sobre bases recíprocas, en las pruebas y el emplazamiento de armas en el espacio, la cual tendría vigor a partir de la fecha del inicio de las conversaciones.

Estados Unidos puso como condición que en las conversaciones se llegara a un acuerdo que permitiese reanudar las negociaciones de Ginebra y que la discusión sobre armas espaciales se ubicara en el ámbito de una reducción general de otras armas. La Unión Soviética juzgó inaceptable la propuesta y reiteró que sólo regresaría a las conversaciones de Ginebra si se desmantelaban los proyectiles emplazados.

Puesto que parecía inminente la reelección de Reagan, el liderazgo soviético dio signos de estar dispuesto a establecer nuevamente el diálogo con un gobierno con el cual tendría que convivir los cuatro próximos años. Reagan destacó, en el segundo semestre de 1984, la

normalización de las relaciones como la prioridad de su segundo periodo gubernamental.

Ante la rigidez de las actitudes de Estados Unidos y la Unión Soviética, y la necesidad de romper con el círculo vicioso de propuestas y contrapropuestas, la única salida podría consistir en una iniciativa diplomática que permitiese por lo menos reanudar el diálogo. Se trataba entonces de encontrar una fórmula intermedia que no se interpretara como derrota diplomática para ninguna de las dos partes. Durante los últimos meses de 1984, se celebraron diversas reuniones entre funcionarios norteamericanos y soviéticos, tendientes a preparar un encuentro Gromyko-Shultz, que finalmente tuvo lugar en enero de 1985.

El objetivo de la reunión fue fijar las modalidades para futuros encuentros de negociación sustantiva. De alguna manera, se regresaba a la situación prevaleciente a finales de 1983.

En enero se aprobó una agenda de compromisos, según la cual se inciarían negociaciones sobre armas espaciales y nucleares, tanto estratégicas como de alcance medio, "debiendo considerarse y resolverse estas cuestiones en su interrelación".[1] Se manifestó que el objetivo final de las negociaciones era la eliminación total de las armas nucleares. El 12 de marzo se iniciaron las negociaciones en Ginebra.

Con vistas al encuentro entre Reagan y Gorbachov, la Unión Soviética lanzó una nueva iniciativa diplomática que incluyó diversas propuestas. El 29 de julio, el gobierno soviético declaró una moratoria unilateral de todos sus ensayos nucleares por un plazo de seis meses y exhortó al gobierno norteamericano a adoptar una medida similar. Dicha moratoria se hizo efectiva desde el 6 de agosto, sujeta a prórroga en el caso remoto de que la administración Reagan adoptara una medida similar. Asimismo, el canciller Shevardnadze propuso que se incluyera en la agenda de la XL Asamblea General de las Naciones Unidas, el tema de "la colaboración internacional en la exploración pacífica del espacio cósmico" lo cual podría llevar al establecimiento de una organización mundial del espacio encargada de coordinar los esfuerzos internacionales en la materia. Finalmente se propuso la convocatoria, a más tardar en 1987, de una conferencia internacional en la explotación y utilización pacífica del espacio ultraterrestre.

Pero en las conversaciones de Ginebra (segundo semestre de 1985) se presentaron propuestas que podrían romper el *impasse* de la negociación bilateral. A principios de octubre, la Unión Sovié-

[1] Comunicado conjunto Gromyko-Shultz, 8 de enero de 1985.

tica anunció un nuevo paquete cuyas principales características serían las siguientes: *i*) La Unión Soviética reduciría en un 50% sus proyectiles de largo alcance a cambio de que Estados Unidos aplique una medida similar que incluya también sus proyectiles de mediano alcance. *ii*) La reducción propuesta estaría condicionada a la prohibición de la investigación, desarrollo e instalación de armas espaciales y antisatélites. *iii*) La prohibición del desarrollo de nuevas armas estratégicas. *iv*) Finalmente, la Unión Soviética estaría dispuesta a negociar por separado con Francia y Gran Bretaña para no sumar los proyectiles de dichos países en las negociaciones con Estados Unidos. La Unión Soviética reduciría el número de sus SS-20 emplazados en Europa a 243, equivalente al de noviembre de 1983 antes de que la OTAN comenzara a instalar sus euromisiles.

El gobierno estadunidense calificó la propuesta soviética como incompleta y desequilibrada, pero reconoció elementos novedosos en ella y no la rechazó. Por otra parte, la administración Reagan insitió en que el programa denominado "iniciativa de defensa estratégica" no es negociable.

Con estos antecedentes tuvo lugar la reunión Reagan-Gorbachov en Ginebra, los días 19 y 20 de noviembre de 1985. Como era de esperarse, el tema del control y la reducción constituyó uno de los principales asuntos de la agenda. No se obtuvieron, como era de esperarse, resultados espectaculares, pero se definieron pautas para las negociaciones que proseguirán durante 1986. En el comunicado conjunto ambos dirigentes afirmaron que la guerra nuclear "no puede ser ganada y no debe ser jamás librada", e insistieron en el propósito de "prevenir la carrera de armamentos en el espacio y de terminar con ella en la tierra, limitar y reducir las armas nucleares y garantizar la estabilidad estratégica". Para ello, se expresó el común acuerdo de aceptar el principio de la reducción en un 50% de sus armas nucleares así como la idea de un acuerdo interino sobre las armas de alcance intermedio o armas de teatro (INF).

Debe destacarse que, entre otros pronunciamientos, se señaló el compromiso de las grandes potencias de fortalecer el tratado de no proliferación nuclear y se manifestó la necesidad de acelerar sus esfuerzos para concluir la convención sobre la prohibición de las armas químicas. El 15 de enero de 1986, se dio a conocer una declaración de Mijail Gorbachov sobre un programa de gobierno para eliminar las armas nucleares.

El programa propuesto por el gobierno soviético puede resumirse del modo siguiente. En una primera etapa que tendría una duración de cinco a ocho años, la Unión Soviética y Estados Unidos reducirían en un 50% sus arsenales de misiles balísticos intercontinentales y los bombarderos estratégicos. Concluida esta operación, sólo

quedarían vectores con un máximo de 6 000 cargas nucleares cada uno. En una segunda etapa, que se iniciaría en 1990 a más tardar y que duraría entre cinco y siete años, eliminarían la totalidad de sus fuerzas nucleares de mediano alcance y congelarían el despliegue y la producción de las armas nucleares tácticas. Paralelamente, las demás potencias nucleares congelarían sus fuerzas atómicas y se comprometerían a no usarlas en los territorios de terceros estados.

Finalmente, en una tercera etapa que empezaría en 1995, las cinco potencias nucleares eliminarían todos los armamentos restantes. Por cuanto se refiere a los procedimientos de verificación y control de los acuerdos que llegarán a celebrarse, la Unión Soviética propone tanto utilizar medios técnicos internacionales, como la inspección *in situ* y las demás medidas que pudieran plantearse.

Entre otros elementos novedosos cabe destacar que la Unión Soviética parece abandonar su tradicional postura acerca de la inclusión inmediata de las fuerzas nucleares francesas y británicas en cualquier programa de reducción de arsenales nucleares que llegara a acordarse en el futuro, ya que en Francia, el Reino Unido y China intervendrían sólo a partir de la segunda etapa de la iniciativa soviética.

Resulta igualmente significativo que la URSS acepte, aparentemente sin restricciones, la inspección *in situ* como medio de verificar el cumplimiento de los acuerdos que se celebren. En efecto, la Unión Soviética ha preferido siempre los medios técnicos nacionales (satélites por ejemplo) para estos fines.

Finalmente, la Unión Soviética decidió prorrogar tres meses la moratoria sobre todas las explosiones nucleares, proclamada unilateralmente en agosto de 1985. En un principio, el gobierno soviético había señalado que dicha moratoria estaría vigente hasta enero de 1986 y que podría ser prolongada si el gobierno norteamericano estuviera dispuesto a proceder de manera similar. En este contexto, la URSS pidió a Estados Unidos y al Reino Unido reiniciar las negociaciones trilaterales sobre la cesación completa de los ensayos de armas nucleares (suspendidas casi diez años) y emprender sin demora la negociación multilateral de un tratado sobre cese de ensayos en la Conferencia de Desarme.

El plan aporta nuevos elementos para la negociación, aunque lo más importante es la reanudación del diálogo entre Estados Unidos y la Unión Soviética, que podría significar un nuevo impulso a las negociaciones bilaterales y multilaterales sobre desarme.

Este recuento de la evolución de las relaciones entre las potencias, permite ubicar la naturaleza de las iniciativas que promueve México en la Organización de las Naciones Unidas.

La posición de México

México ha promovido sistemáticamente medidas para la eliminación de armas nucleares. Estas medidas favorecen la creación de zonas libres de armas nucleares, la proscripción de ensayos de armas nucleares, la no proliferación de dichas armas y, recientemente, la prevención de la carrera armamentista en el espacio exterior.

Dieciocho años después de la firma del Tratado de Tlatelolco, América Latina sigue siendo zona libre de armas nucleares, además de la Antártida, el espacio ultraterrestre y los fondos marinos. En el curso de los últimos años, los nuevos Estados independientes del Caribe se han adherido al Tratado. Sin embargo, es necesario consolidar el régimen desnuclearizado de América Latina ya que Belice, Cuba, Santa Lucía y San Vicente no han firmado el Tratado. Argentina no ratificó el Tratado; Brasil y Chile no son parte del mismo porque no hicieron la declaración prevista en el artículo 28 (éste permite la entrada en vigor del Tratado a pesar de que no haya sido firmado y ratificado por todos los países latinoamericanos, por alguna de las potencias proveedoras de armas nucleares o por los Estados extracontinentales que tengan responsabilidad internacional sobre territorios situados en la zona de aplicación).

Argentina considera la imposibilidad de llegar a un acuerdo de salvaguardias aceptable con el Organismo Internacional de Energía Atómica como un obstáculo para la ratificación. Recientemente, Argentina afirmó que hay "problemas graves" con el Tratado de Tlatelolco, como medio para proporcionar seguridad a los países latinoamericanos frente a los Estados extracontinentales, en especial las potencias nucleares.[2] Por su parte, Brasil ha sostenido que el estricto cumplimiento de los compromisos asumidos por los países de la zona y las obligaciones contraídas por las potencias nucleares es condición esencial de la eficacia, credibilidad y duración del Tratado; insiste en la necesidad de asegurar el respeto de las potencias nucleares a las zonas desnuclearizadas, mediante procedimientos adecuados y confiables para confirmar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por esas potencias en relación con tales zonas.[3]

[2] Intervención de la Delegación de Argentina, ante el Noveno Periodo Ordinario de Sesiones de la Conferencia General del OPANAL, México, mayo de 1985.

[3] Intervención de la Delegación de Brasil, en su carácter de observador en la misma reunión. El 30 de noviembre de 1985, los presidentes Alfonsín y Sarney, de Argentina y Brasil, respectivamente, firmaron una declaración conjunta en la que expresaron su compromiso de desarrollar la energía nuclear con fines exclusivamente pacíficos, y su decisión de crear un grupo de trabajo para la promoción de su desarrollo técnico nuclear y la creación de mecanismos que aseguren "los superiores intereses de la paz, la seguridad y el desarrollo de la región".

Sin duda, la guerra de las Malvinas y las acusaciones en contra de Gran Bretaña de haber violado el Tratado ha influido en las posiciones mencionadas. A ello debe agregarse que si bien Francia firmó en 1979 el Protocolo Adicional I tendiente a garantizar el *status* desnuclearizado de los territorios *de jure* o *de facto* bajo control de potencias extracontinentales, no lo ha ratificado. Ello significa que Guayana francesa, Guadalupe y Martinica quedan fuera del ámbito de aplicación del Tratado. Año con año, México ha promovido en la Asamblea General de las Naciones Unidas una resolución que llama al gobierno de Francia a ratificar el protocolo.

Por otra parte, la creación de nuevas zonas libres de armas nucleares con base en el esquema ofrecido por el Tratado de Tlatelolco, es un objetivo de fuerzas políticas y gobiernos en otras regiones. Ello ocurre particularmente en Europa del Norte y Central, y en el Pacífico Sur, en cuyo caso la firma del Tratado de Rarotonga el 6 de agosto de 1985, auspiciado entre otros por Australia y Nueva Zelanda, significa la creación de una segunda zona habitada libre de armas nucleares.

La constitución de dicha zona no es un fin en sí mismo, pero su ampliación favorece la distensión y la seguridad de los Estados, y es un paso eficaz y realista en la lucha por eliminar las armas nucleares.

Paralela a este aspecto de la posición mexicana debe entenderse la importancia concedida a la no proliferación. El Tratado de 1968 no encuentra entre sus signatarios a países poseedores de armas nucleares, como Francia y China, que han rehusado firmarlo aunque se han comprometido a observarlo en la práctica. Tampoco lo firmaron algunos países en desarrollo que, además de ejercer peso político en sus respectivas áreas, son posibles productores de armas nucleares. En 1985, se celebró una tercera conferencia de revisión para examinar la aplicación del Tratado en su doble aspecto: el desarme nuclear, incluyendo el cese de la carrera armamentista, y la cooperación internacional para usar la energía nuclear con fines pacíficos. A diferencia de lo ocurrido cinco años antes, fue posible la adopción de una declaración final con la activa participación de México.

Finalmente, México ha insistido en la necesidad de concertar un tratado para prohibir los ensayos de armas nucleares, que contribuiría al objetivo de poner fin al perfeccionamiento cualitativo en el desarrollo de nuevas armas.

Después de los logros parciales de los decenios 1960 y 1970, en 1978 tuvo lugar el primer periodo extraordinario de la Asamblea General de la ONU dedicado al desarme. Su mayor éxito fue, sin duda, la aprobación por consenso del llamado *Documento final*, "biblia"

de todos los comprometidos en negociaciones sobre la materia, que contiene los objetivos, principios y medidas de desarme tanto convencional como nuclear que deberían ser adoptados. Se decidió constituir el Comité de Desarme, "único foro multilateral de negociación", integrado por 40 países, cuya presidencia (a diferencia de su predecesora, la Conferencia del Comité de Desarme dirigida por las dos grandes potencias nucleares) correspondería por turno a todos los miembros del nuevo órgano. Por primera vez participaban todos los Estados nucleares; Francia intervino en el Comité desde su origen y China lo hizo a partir de 1980.

Los progresos logrados en el Comité de Desarme de 1979 a 1982 fueron escasos ya que el deterioro de las relaciones soviético-norteamericanas impidió cualquier avance significativo. El Comité, que se denomina desde 1984 Conferencia de Desarme, funciona a base de consenso; este procedimiento concede un auténtico poder de veto que ha permitido bloquear toda iniciativa de los países del llamado Grupo de los 21[4] para que haya negociaciones sustantivas en todas las cuestiones sobre las cuales se supone que está facultado para concertar acuerdos jurídicos. Ello ha impedido particularmente, que se traten asuntos de interés primordial en su agenda, como son la detención de la carrera armamentista y la suspensión de los ensayos de armas nucleares.

De 1979 a 1982 correspondió al embajador García Robles presidir un grupo *ad hoc*, cuyo objetivo era elaborar un programa comprensivo para presentar en el segundo período extraordinario de desarme en junio de 1982. A diferencia de 1978, la Asamblea General no estuvo en condiciones de aprobar ningún acuerdo significativo e incluso pareció alejarse del consenso obtenido cuatro años antes. Su mejor resultado fue lanzar la campaña mundial de desarme, iniciativa originalmente mexicana, para difundir la labor realizada por la ONU con el propósito de movilizar la opinión pública mundial en favor del desarme.

El deterioro de las relaciones entre las potencias nucleares y su repercusión en los foros multilaterales llevaron a México a promover nuevas iniciativas favorables a la prevención de una guerra nuclear y a la promoción de un ambiente favorable para la negociación.

En función del emplazamiento de nuevas armas de alcance intermedio en Europa Occidental, la congelación de las armas nucleares revistió especial importancia a partir de 1982. La resolución de la Asamblea General —copatrocinada en los últimos tres años por México y Suecia entre otros— insta a Estados Unidos y a la Unión

[4] Integrado por los países del Comité, que son independientes de las alianzas militares, no alineados y neutrales.

Soviética "a que proclamen mediante declaraciones unilaterales simultáneas o declaración conjunta, la congelación inmediata de armas nucleares, que constituiría un primer paso hacia el programa de desarme..." Esa congelación comprendería: *a*) la prohibición completa de los ensayos de armas nucleares y de sus sistemas vectores; *b*) cese total de la fabricación de armas nucleares y de sus sistemas vectores; *c*) prohibición de todo nuevo emplazamiento de armas nucleares y de sus sistemas vectores; *d*) cese completo de la producción de material fisionable para armas.

Esas medidas quedarían sometidas a los procedimientos de verificación convenidos por las partes en los tratados SALT I y SALT II, y tendrían una duración original de cinco años, cuya prolongación estaría sujeta a que otros Estados que tienen armas nucleares se unieran a la congelación.

Otra medida a la que México ha concedido importancia es la de la necesidad de obtener de las potencias nucleares el compromiso de no ser las primeras en utilizar las armas nucleares, tal como lo formularon en declaraciones unilaterales China y la Unión Soviética en 1964 y 1982, respectivamente. En la cuadragésima sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la delegación de México presentó siete proyectos de resolución. Además del relativo a la congelación de las armas nucleares que mereció en este año el apoyo de dos delegaciones occidentales, Noruega y Australia,[5] se sometieron a votación dos proyectos para detener los ensayos de armas nucleares. El primero, en su parte sustantiva, propone a todos los Estados miembros de la Conferencia de Ginebra (en particular las tres potencias depositarias del Tratado de Moscú de 1963) que promuevan un comité *ad hoc* para llevar a cabo la negociación multilateral de un tratado en la materia. Para que el objetivo merezca un amplio respaldo, se recomendó a la Conferencia que se establecieran dos grupos de trabajo con el objeto de considerar tanto la estructura y alcance del Tratado como las cuestiones relacionadas con su cumplimiento y verificación.[6] El segundo proyecto recomienda que los Estados partes del Tratado (en el que se prohíben los ensayos con armas nucleares en la atmósfera, el espacio ultraterrestre y submarino), celebren entre ellos consultas urgentes acerca de la conveniencia de aprovechar las disposiciones de su segundo artícu-

[5] Presentado junto con Indonesia, Pakistán, Perú, Suecia y Uruguay fue aprobado por la Primera Comisión por 113 votos a favor, 11 en contra (miembros de la OTAN) y 6 abstenciones.

[6] Presentado por los mismos países además de Ecuador, Kenya, Sri Lanka, Yugoslavia, Austria, Finlandia e Irlanda fue aprobada por 111 votos a favor, 2 en contra (Estados Unidos y Reino Unido) y 25 abstenciones.

lo para convertirlo en un tratado de prohibición completa de los ensayos de armas nucleares.[7]

Los demás proyectos promovidos por México se refirieron a la campaña mundial de desarme, la elaboración del programa comprensivo de desarme, los efectos climáticos de la guerra nuclear y al Protocolo Adicional I del Tratado de Tlatelolco, el cual no ha sido ratificado por Francia.

Puesto que no hubo progresos en desarme y se suspendió toda negociación sobre control y reducción de armamentos entre las grandes potencias, a fines de 1983 se presentó una iniciativa de la Asociación de Parlamentarios para un Orden Mundial. Esta iniciativa culminó en la Declaración Conjunta sobre Desarme (22 de mayo de 1984) suscrita por los jefes de Estado de Argentina, Grecia, India, México, Suecia y Tanzania, quienes señalaron su voluntad para contribuir al diálogo y al entendimiento entre las potencias para que pudieran concertar, a la brevedad posible, acuerdos sobre desarme.

Como primer paso para reducir las fuerzas nucleares, los dirigentes de los seis países pidieron a las potencias nucleares la suspensión de ensayos, producción y emplazamiento de armas nucleares y de sus sistemas de lanzamiento. Sin duda, la Declaración fue importante para la reanudación del diálogo entre las grandes potencias, y permitió superar el vacío provocado por la parálisis de los foros multilaterales de desarme.

Aunque las dos grandes potencias volvieron a la mesa de las negociaciones, los signatarios de la Declaración decidieron celebrar una reunión cumbre en Nueva Delhi el 28 de enero de 1985, para formular diversas medidas que permitiesen dar seguimiento a su iniciativa. La Declaración de Nueva Delhi, al acoger con satisfacción el objetivo proclamado en el encuentro Shultz-Gromyko de "prevenir una carrera armamentista en el espacio y terminar con la que se desarrolla en la tierra, a fin de culminar con la eliminación de las armas nucleares en todas partes", expresó la intención de los seis jefes de Estado y de Gobierno de seguir con atención la evolución de las negociaciones. Además de reiterar la necesidad de una suspensión de ensayos, producción y emplazamiento de armas nucleares, con el objeto de que no aumenten los arsenales nucleares mientras duren las negociaciones, la Declaración destacó dos medidas específicas que deberían ser materia de especial atención: la prevención de la carrera armamentista en el espacio ultraterreste y un tratado de prohibición completa de los ensayos de armas nucleares.

[7] Presentado junto con Indonesia, Kenya, Perú, Sri Lanka y Yugoslavia fue aprobado por 108 votos a favor, 3 en contra (Estados Unidos, Francia y Reino Unido) y 26 abstenciones.

En octubre de 1985, los seis signatarios dirigieron desde Nueva Delhi un mensaje a Estados Unidos y a la Unión Soviética, con motivo de la reunión cumbre, en el que expresaron la disposición de sus gobiernos de participar en la verificación de una moratoria de los ensayos nucleares con mecanismos que operarían desde sus territorios como es el caso de las redes de medición sismológica.

México y el desarme convencional

México ha puesto énfasis en el desarme nuclear, como el aspecto más importante de las negociaciones internacionales sobre el tema, pero esto no significa que carezca de opinión sobre el desarme de las armas convencionales. De hecho, el tema ha sido motivo de algunas iniciativas y se encuentra asociado a las gestiones diplomáticas más importantes de la política exterior mexicana de los últimos años. Las razones que han justificado la activa participación de México en los foros sobre desarme son igualmente válidas en materia de armas convencionales.

En América Latina, el pronunciamiento más importante de los últimos años sobre el desarme convencional fue el contenido en la Declaración de Ayacucho a mediados de la década de los setenta, en la que los presidentes de Bolivia, Panamá, Perú y Venezuela y representantes de Argentina, Chile, Colombia y Ecuador expresaron su voluntad política de "propiciar y dar apoyo a la estructuración de un orden permanente de paz y cooperación internacional y a crear las condiciones que permitan la efectiva limitación de armamento y ponga fin a su adopción con fines bélicos ofensivos para dedicar todos los recursos posibles al desarrollo económico y social de cada uno de los países de América Latina".[8]

La Declaración era respuesta a las preocupaciones por la carrera armamentista en la región. Sin embargo, no hubo acciones inmediatas concretas.

Durante la visita oficial que realizó el Presidente de México a la Unión Soviética en 1978, se expresó la idea de que el Tratado de Tlatelolco llevaba implícita su proyección en la limitación del armamento convencional en América Latina.[9] México intentó crear un ambiente propicio para que la cuestión fuera tratada y propuso, durante el octavo periodo de sesiones de la OEA celebrado en Washington en junio de 1978, la creación de una comisión de cancilleres

[8] Declaración de Ayacucho, 9 de diciembre de 1974.

[9] Sergio González Gálvez, "¿Es aún posible controlar la carrera armamentista en América Latina?", *Nuestra América*, 1982, núm. 6, p. 93.

latinoamericanos, para examinar en el plazo de un año las medidas que permitirían proseguir la Declaración de Ayacucho.

Entre los temas que a juicio de México deberían considerarse estaban los siguientes:[10] *a*) un registro regional de cualquier transferencia de ciertas armas convencionales; *b*) fijar un porcentaje máximo de gastos militares, respecto al PNB; *c*) crear un órgano regional que supervise las medidas acordadas; *d*) prohibir o limitar el uso de armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados, complementarias de las que se adopten en la Conferencia de la ONU sobre Armas Convencionales convocada para 1979; *e*) un inventario de las armas incluidas en cada país de América Latina y del Caribe con base en informes de cada gobierno.

El objetivo de la Comisión era preparar un informe final para convocar posteriormente a una conferencia en la que participarían todos los países proveedores de armas convencionales y negociar con ellos medidas para eliminar o limitar esa transferencia. Se tomaría en cuenta la necesidad de preservar el derecho de cada Estado de contar con los medios necesarios para mantener la seguridad interna y poder mantener la seguridad colectiva conforme a la Carta de la ONU y el TIAR.

En la Conferencia (agosto de 1978)[11] se redactó un documento para establecer los elementos básicos del diálogo futuro sobre desarme regional, convencional, destacando los siguientes:

1) Establecer un mecanismo de consulta, flexible, abierto a la participación de todos los Estados latinoamericanos. Por medio de esos mecanismos se propiciarían, entre otras actividades, las siguientes: *a*) estudio y recomendación sobre la posible limitación de la transferencia de cierto tipo de armas convencionales hacia América Latina y el Caribe así como entre países del área; *b*) estudio y recomendaciones sobre el establecimiento de límites y/o prohibición en el caso de cierto tipo de armas convencionales consideradas excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados (materia más bien de derecho humanitario); *c*) intercambio de puntos de vista sobre desarme tomando en cuenta las recomendaciones de la X Asamblea Extraordinaria de la ONU (1978) dedicada al desarme.

2) El gobierno de México serviría de secretaría *pro tempore* has-

[10] Propuesta de México, Documento AG/GG/ dec-4-78, 25 de junio de 1978.

[11] Participaron representantes de Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. La reunión se hizo fuera del ámbito de la OEA. En ella no participaron todos los países de la región, Brasil destacó entre los ausentes.

ta una próxima reunión que debía realizarse en Quito, Ecuador, en 1981 o en 1982.

El gobierno de México efectuó consultas con algunos países proveedores de armas convencionales en América Latina. Diversas circunstancias impidieron que la iniciativa tuviera más repercusión, entre ellas el recrudecimiento de los conflictos territoriales entre estados latinoamericanos (Argentina-Chile sobre el Canal de Beagle, Perú, Ecuador, etc.) y el enfrentamiento armado con potencias extracontinentales (la guerra de las Malvinas).

Es evidente, por otra parte, que las negociaciones sobre desarme convencional adquieren sentido en un ámbito concreto bilateral o regional. Aunque la solución definitiva de los problemas del desarme convencional debe procurarse en todo el mundo, sólo podrá lograrse con negociaciones sustantivas en regiones específicas.

El problema de las armas convencionales no opera en el vacío, debe contemplarse como parte de un fenómeno mucho más amplio: la política internacional. El desarme no provoca mayor seguridad; deben tomarse en cuenta las variables políticas que están asociadas, en una región determinada, a la carrera armamentista.

El enfoque regional es el único realista, ya que toma en cuenta las causas que provocaron la crisis, y ésta debe solucionarse para evitar que culmine en un conflicto armado. La crisis centroamericana pone en evidencia la profunda relación de la carrera armamentista con los factores políticos que la alimentan.

La gestión del Grupo de Contadora en lo que se refiere a los asuntos de seguridad ha reconocido la profunda relación que existe en los distintos temas objeto de negociación. La carrera armamentista en América Central es motivo de preocupación desde fines de la década de los años setenta. Su aumento no se debe a un solo país; es generalizada en América Central.

El criterio de Contadora es que todos los Estados de la región tienen derecho a su seguridad y, por lo tanto, debe ser producto de la negociación y no de una imposición que menoscabe sus derechos soberanos.

En la Declaración de Cancún del 17 de julio de 1983, los presidentes de Colombia, México, Panamá y Venezuela definieron un conjunto de diez acuerdos que debían alcanzarse para garantizar la convivencia regional, entre los cuales estaban el compromiso "para la congelación del nivel de armamentos ofensivos existentes" y el de "iniciar negociaciones sobre acuerdos de control y reducción en el inventario actual de armamentos con la constitución de mecanismos adecuados de supervisión". Posteriormente, el Documento de Objetivos, adoptado en septiembre de 1983 por los gobiernos centroamericanos (plataforma de la negociación del Acta de Contadora

para la Paz y la Cooperación en Centroamérica), incluye el compromiso de controlar la carrera armamentista en todas sus formas. En el seno de una de las tres comisiones de trabajo, creadas en enero de 1984, se inció la negociación del tema.

La carrera armamentista es el aspecto esencial en los problemas de América Central, pero no puede tratarse aislada de otros factores. De ahí que el enfoque de Contadora haya consistido en integrar los aspectos que influyan en la situación militar centroamericana, motivo de preocupación de cada Estado.

Las propuestas de paz, resultado de la negociación y del punto de vista de los gobiernos comprometidos, se refieren a dos áreas principales: *a*) incluye todos los compromisos que competen a un instrumento jurídico internacional (el Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica), relativos a la presencia militar extranjera en la región (maniobras militares en territorios de estados centroaméricanos, bases e instalaciones militares, asesores). El objetivo es eliminar toda presencia extranjera, que por su carácter intimidatorio afecta la estabilidad y la confianza en la región; *b*) el respeto de todos los países a vivir en paz; se expresa en compromisos sobre la prohibición de los apoyos político, militar, financiero o de cualquier otra índole a fuerzas irregulares que utilizan el territorio de un Estado para emprender acciones en contra de Estados vecinos, a la erradicación del tráfico de armas y de todo apoyo a acciones de terrorismo, subversión o sabotaje.

En lo que se refiere a la carrera armamentista se ha buscado una negociación de límites máximos del desarrollo militar de los Estados de la región, a partir de la entrega de inventarios de armamentos y efectivos a una comisión de verificación y control imparcial e independiente. Se propone, entre otros puntos, no introducir armas que modifiquen cualitativa y cuantitativamente los inventarios de armamentos y prohíben que se introduzcan, posean o utilicen armas químicas, biológicas, radiológicas y otras que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados.

Se procura una síntesis equilibrada que dé respuesta efectiva a cada uno de los asuntos que han sido motivo de controversia. A lo largo del proceso, Contadora ha insistido en que el éxito del esfuerzo diplomático depende en última instancia de los gobiernos directamente comprometidos. Ha señalado la responsabilidad histórica de los países con vínculos e intereses en la región, que tienen capacidad de influir en los acontecimientos. La necesidad imperiosa de su aportación constructiva en todo aquello que los involucra, resulta decisiva. De ahí que se haya pensado en un protocolo adicional, que tiene cierta analogía con los protocolos del Tratado de Tlatelolco, que consagra la voluntad de respetar los acuerdos alcanzados,

especialmente en materia de presencia militar extranjera.

México ha insistido en que todo acuerdo regional en materia de seguridad, puede y debe complementarse con acuerdos bilaterales que lleven a la normalización de relaciones entre Estados cuyas controversias afectan al mismo conjunto regional. Éste ha sido el valor político del diálogo de Manzanillo entre Estados Unidos y Nicaragua (inciado en junio de 1984 y suspendido en febrero de 1985) y de toda iniciativa que tienda a resolver en definitiva los conflictos entre Estados vecinos.

Perspectivas

El mundo en el decenio actual es, sin duda, cada vez más peligroso. La acumulación de armamentos y el desarrollo de nuevos artefactos prosigue por encima de los esfuerzos diplomáticos. A lo largo de este ensayo se ha podido apreciar la fragilidad de los acuerdos multilaterales y bilaterales alcanzados en las décadas anteriores.

A ello debemos agregar que la comunidad internacional se encuentra en los albores de una nueva era de la carrera armamentista, la de la guerra de las galaxias, cuyo desarrollo podría ser irreversible. Hay consenso amplio de la comunidad científico-política norteamericana de que el programa de defensa estratégica de la administración Reagan es irreal, ya que resultará imposible convertir las armas nucleares en "impotentes y obsoletas". Destacados antiguos funcionarios, quienes contribuyeron en su momento a la definición de la estrategia nuclear norteamericana, opinan que es ilusorio que las armas nucleares —o por lo menos los proyectiles balísticos— puedan ser inoperantes gracias a la ciencia y a la tecnología. En los niveles actuales de despliegue nuclear una capacidad defensiva de destrucción del 95% sería de todos modos insuficiente para salvar a la sociedad en caso de una guerra nuclear.[12] La defensa perfecta es irreal.

Los críticos de la inciativa señalan que, desde Hiroshima, un principio básico de la política soviética ha sido contrarrestar la capacidad nuclear norteamericana y que, por lo tanto la Unión Soviética procurará superar toda nueva capacidad defensiva norteamericana. La competencia ilimitada entre dos potencias vulnera además el acuerdo más importante logrado hasta ahora, el Tratado ABM de proyectiles antibalísticos de 1972. La defensa del Tratado y su consolidación, dadas las posibles violaciones en las que pueden haber in-

[12] Veáse el artículo de McGeorge Bundy, George Kennan, Robert McNamara y Gerard Smith, en "The President's Choice: Star War on Arms Control", *Foreign Affairs*, 1984, p. 265.

currido las dos grandes potencias, es reconocida por los expertos como la prioridad en las negociaciones. Sin embargo, las cuestiones más delicadas sobre el control y la reducción de las armas nucleares, no podrán discutirse mientras la guerra de las galaxias constituya un aspecto no negociable de la política estratégica norteamericana.[13]

La reanudación de las negociaciones de Ginebra abre sin duda la expectativa de nuevos acuerdos sobre armas estratégicas, y espaciales, consideradas todas estas cuestiones "en su relación". Se trata sin duda de un proceso largo y complejo cuyo éxito no está garantizado. La situación internacional requiere la participación activa y vigilante de todos los Estados.

¿Qué puede hacer un país como México frente a los obstáculos que enfrenta la búsqueda de un genuino desarme? México, como otros países desarrollados y en desarrollo, ha procurado contribuir a negociaciones sustantivas y propiciar un marco internacional favorable para las mismas. Testimonios de ello son sus numerosas iniciativas que en algunos casos se han concretado en acuerdos específicos.

México no ha pretendido en momento alguno sustituir a las potencias nucleares que son en última instancia, las que tienen responsabilidad frente a la comunidad internacional. Salvaguardar los intereses de los Estados no nucleares y luchar por un nuevo orden internacional justo y equitativo, que no será posible sin el desarme, es una tarea que México ha asumido.

Frecuentemente se atribuye a la impotencia de los Estados y a la ineficacia de los organismos internacionales, la falta de acuerdos efectivos sobre desarme. En pocas palabras, hay quienes consideran que los países que buscan influir en el ánimo de las potencias nucleares hacen gala de ingenuidad e ignorancia. De ellos se esperaría en consecuencia, la resignación y el abandono de toda iniciativa en manos de las potencias militares. Es por ello que la Declaración de Nueva Delhi ha tenido como valor político fundamental, aportar aire fresco a un ambiente enrarecido por la frustración y, en ocasiones, el cinismo. Además de expresar su legítima preocupación por todo aquello que se refiere a las armas nucleares y que pone en peligro la supervivencia de la humanidad, los jefes de Estado expresaron: "Durante siglos, hombres y mujeres han pugnado por sus derechos y libertades. Nosotros enfrentamos ahora la mayor de todas las luchas: la lucha por el derecho a la vida, para nosotros y para las generaciones venideras."

La seguridad de México, Estado no nuclear, está amenazada por una carrera armamentista que además incide, en las actuales condi-

[13] *Ibid.*, pp. 273-274.

ciones económicas internacionales, en sus posibilidades de desarrollo. Los riesgos no provienen sólo de una eventual conflagración nuclear sino también, por primera vez desde hace muchas décadas, de las disputas regionales cercanas a México que pueden llevar a la generalización del conflicto centroamericano y que afectarían su propia seguridad. De ahí la importancia de la posición de México en materia de desarme y de sus iniciativas diplomáticas que han procurado la creación de una genuina seguridad internacional y regional. Por ello es también importante que México persevere en sus esfuerzos multilaterales en favor de la adopción de medidas realistas de desarme.

COMENTARIOS

En mi calidad de miembro de la UNAM, y también en mi calidad de egresado de El Colegio (aquí terminé mi Maestría en el Centro de Estudios Internacionales, hace algunos años, cuando estaba todavía en la calle de Guanajuato), quisiera subrayar brevemente las posibilidades creativas de aunar esfuerzos, todos los especialistas de relaciones internacionales, en centros y escuelas de un lugar o de otro.

En términos generales, las exposiciones de Claude Heller y Jorge Lozoya ilustran un hecho fundamental: que la acción multilateral constituye el eje de la política exterior mexicana en la actualidad. Por medio de los organismos multilaterales y de diversas acciones mancomunadas (el grupo Contadora y el Consenso de Cartagena), México encuentra un espacio propicio y creativo para su proyección internacional. De esta manera se establecen vínculos entre política exterior, esquemas regionales y concertación multilateral, y se buscan medios cada vez más efectivos de diversificación y confluencia, como decía Jorge Lozoya, de "negociación prolongada".

Las tareas en pro del desarme, como decía Claude Heller, son un ejemplo de lo anterior. Desde Tlatelolco hasta Nueva Delhi, la posición de México ha sido invariable en lo relativo al tema del desarme. La suerte de la humanidad es quizás, hoy día, el catalizador más efectivo para el multilateralismo, en contra del auge aparente de las antiguas hegemonías.

La política exterior de México persigue también la reafirmación de su proyecto nacional independiente. Es decir, la acción multilateral (como decía hoy el Secretario de Relaciones Exteriores) constituye una línea de defensa política y económica en el proceso de inserción equitativa de México en la comunidad de naciones.

Para adelantar o explicar el porqué de lo anterior, es preciso tomar en consideración la naturaleza de las relaciones internacionales en el momento presente. A esto se refería Jorge Lozoya con elementos tales como la competencia intensificada, juicio que comparto plenamente, sobre la "falacia del progreso", y a lo que comentaba Claude Heller como los peligros inminentes para la seguridad nacional.

Si en el pasado la política exterior mexicana se nutría de la necesidad

de una expresión propia a partir de nuestra dinámica interna, hoy por hoy encuentra razón de ser y acicate adicionales en el cada vez más complejo y peligroso escenario internacional. Es decir, podría argumentarse que el contexto de operación internacional actual, enmarcado por la crisis generalizada, lejos de representar una camisa de fuerza para la política exterior de México, ejerce, por el contrario, un cierto efecto multiplicador sobre la misma.

Por consiguiente, y a partir, creo yo, de las presentaciones de Jorge Lozoya y de Claude Heller, es de esperar que el gobierno de México proseguirá con una política exterior firme y activa, en especial a través de la acción multilateral, ya no sólo como reflejo de principios fundamentales de conducta, sino como imperativo mismo de supervivencia.

MANUEL MILLOR

Es muy positivo y alentador resaltar la destacada actuación de México en los organismos internacionales desde su ingreso en la Sociedad de las Naciones (1932), donde sobresalió en cooperación internacional sobre todo en salud, alimentación y desarrollo; el impulso y respeto al derecho internacional; el desarme en todas su manifestaciones; el arreglo pacífico de controversias; el fortalecimiento e institucionalización de la multilateralidad sobre bases plurales y democráticas, y muchos otros.

Un reciente y bien documentado estudio de una prestigiada institución estadunidense concluye que nuestro país es el que mayor apego manifiesta, en su conducta internacional, a los propósitos y principios de las Naciones Unidas, en franco contraste con el comportamiento de muchos países (industrializados y en desarrollo), especialmente Estados Unidos, que en mínima parte siguen los preceptos que animan a la Organización.

El resultado de ese estudio concuerda con el hecho de que, durante este gobierno estadunidense, asistimos perplejos a la proliferación de los conflictos internacionales, azuzados por el recrudecimiento de políticas hegemónicas basadas en el belicismo, la intimidación, la prepotencia, la intolerancia y la arbitrariedad, más un marcado desprecio por el derecho internacional. Una de las consecuencias más notorias y nefastas de esta política de fuerza y sinrazón —que de manera insensata se ha querido aplicar hasta frente a la Unión Soviética— ha sido la deplorable proliferación del terrorismo en todo el mundo, que cobra víctimas indiscriminadamente, y que es igualmente condenable.

Esta perniciosa situación ha repercutido en las organizaciones internacionales no militares y, de manera particular, en el sistema de las Naciones Unidas, forzando la declinación de la verdadera multilateralidad, en beneficio del dominio hegemónico. Se exceptúan algunas instituciones como la Organización Mundial de la Salud y la UNESCO, entre otras. La última ha tenido que resistir la abrupta salida de Estados Unidos y Reino Unido, por haber dejado de servir a los intereses del primero.

Por encima de todo esto, México debe seguir apoyando y alentando al movimiento multilateral y a las Naciones Unidas, que saldrán fortalecidos de

esta dura prueba. No obstante, nuestro país tiene que ser más cuidadoso, incisivo y menos dócil en aceptar y aplicar las directrices emanadas de organismos como el Fondo Monetario Internacional o el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio para no hacer el juego a las potencias.

Por otra parte, podemos afirmar que ningún país ha hecho, como México, un esfuerzo tan intenso, sistemático, amplio y persistente en pro del desarme en todas sus formas. Nuestro país no ha sido ajeno a la elaboración y logro de la mayoría de los acuerdos multilaterales, y aun de los bilaterales, relacionados con los diferentes tipos de desarme.

Sin embargo, a pesar de los importantes convenios obtenidos, es muy probable que en 1986 se llegue a rebasar el billón de dólares anuales en gastos militares en el mundo, de los que corresponden a Estados Unidos cerca de la cuarta parte. Esa cifra global significa una cantidad mayor que la deuda externa de todos los países en desarrollo.

Es también significativo que los seis países con mayores gastos militares en el mundo sean los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU más Alemania Federal; que el 90% de las exportaciones mundiales de armas correspondan a cuatro miembros de ese Consejo (excepto China), además de Alemania Federal y Brasil; y que más del 80% de tales gastos se dediquen a las armas y fuerzas armadas convencionales, con las que ya se han causado más de 20 millones de muertes desde la Segunda Guerra Mundial.

Además, debemos estar conscientes de que en estos momentos el mundo vive un febril y cada vez más riesgoso armamentismo, atizado por Estados Unidos y seguido por la Unión Soviética. Entre tanto, la deuda externa de los países postergados alcanza niveles insostenibles, y cientos de millones de personas en el planeta sufren de hambre, malnutrición, insalubridad, analfabetismo y otras calamidades. No es vano insistir en que los recursos que se invierten para la destrucción deberían servir para promover el progreso social y elevar la calidad de vida de las poblaciones desfavorecidas.

A todo esto se suma el nuevo peligro que significa la Iniciativa de Defensa Estratégica o "guerra de las galaxias" del presidente Reagan, que cuenta inicialmente con un presupuesto de 26 000 millones de dólares para los primeros cinco años, y puede requerir hasta fines del siglo más de un billón de dólares. Esto aproxima más la posibilidad de una guerra nuclear, en cuyo caso el holocausto no diferenciaría entre Estados nucleares y no nucleares.

Por eso me adhiero a quienes, contra los escépticos, opinan que México debe continuar reforzando sus acciones contra el armamentismo, promoviendo la movilización mundial en este ámbito.

Los países no nucleares o no militaristas, aparte del estado de su desarrollo y sus tendencias ideológicas y políticas, no deben dejar decidir sólo a las grandes potencias una cuestión que no es exclusiva de ellas y de la que depende la supervivencia de la sociedad internacional en su conjunto.

Para ello es menester fomentar foros nacionales de análisis y discusión, como éste, que procuran mejor conocimiento del tema, más amplia difusión de su significado e implicaciones y más efectiva participación de la población responsable. Estas reuniones pueden multiplicar los grupos, regionales o internacionales (como el de Nueva Delhi), que se declaren vigorosa-

mente en favor de la paz y el desarme, hasta que se constituyan en verdadero clamor mundial, que no sea desoído o ignorado por los países hegemónicos que ahora están fascinados con el espejismo de su omnipotencia.

EDMUNDO HERNÁNDEZ VELA

LA POLÍTICA EXTERIOR EN LAS RELACIONES ECONÓMICAS MULTILATERALES

CARMEN MORENO DE DEL CUETO

La política exterior de México en materia económica se expresa en el plano bilateral y en el multilateral, y tiene las características básicas de las demás manifestaciones de política exterior. Corresponde a factores externos y procede del diseño nacional.

En términos generales, los principios básicos que rigen nuestras relaciones con el exterior mantienen su vigencia en el plano económico y los objetivos fundamentales son fortalecer la independencia y la soberanía y contribuir al desarrollo nacional y a mejorar las condiciones de vida del pueblo mexicano. Como toda expresión multilateral, tiene también el objetivo de abrir espacios para equilibrar la relación bilateral.

En el plano mundial, desde que se estableció el Grupo de los 77, México ha desempeñado un importante papel en la búsqueda de reivindicaciones para el mundo en desarrollo, contribuyendo a definir los conceptos y objetivos del Nuevo Orden Económico Internacional, es decir, tratando de establecer un sistema económico internacional más justo y equitativo. En América Latina, el proyecto de integración ha dominado el escenario durante los últimos veinte años.

Las prioridades de la política exterior del país se manifiestan en las relaciones económicas multilaterales. Así, la atención especial otorgada a América Central se convirtió en la propuesta y establecimiento, en el Sistema Económico Latinoamericano, del Comité de Acción para el Desarrollo Económico y Social de Centroamérica.

Las relaciones económicas multilaterales se desarrollan principalmente en foros regionales, universales o sobre algún asunto y en mecanismos de concertación no institucionalizados. México partici-

pa en casi todos los organismos internacionales de carácter económico y en algunos mecanismos de concertación establecidos por los países en desarrollo. En estas instancias se coordinan acciones y se adoptan decisiones o resoluciones cuya finalidad concreta resulta: *a)* identificar los principios que deben regir las relaciones económicas internacionales; *b)* defender o reiterar principios ya reconocidos; *c)* establecer normas, reglas, lineamientos; *d)* definir conceptos básicos, aclarar ideas; *e)* diseñar programas para solucionar problemas concretos; *f)* establecer mecanismos institucionales para llevar a cabo acciones y programas, y *g)* realizar estudios y documentos de base.

Actualmente, los foros multilaterales económicos se encuentran sujetos a una serie de presiones. Las reivindicaciones que en ellos se plantean se objetan con intensidad antes desconocida. Los acuerdos logrados se transgreden o están sujetos a propuestas que tratan de transformarlos a tal grado, que el éxito consiste en no retroceder.

Se cuestiona la existencia misma de los foros. Sus planes y programas ya no se orientan a fomentar el desarrollo, sino a imponer conceptos, modelos y estructuras como condición previa para cualquier diálogo.

La crisis económica se ha proyectado en la crisis de la cooperación internacional para el desarrollo. Se deterioran los foros, las economías, la cooperación. Se debilitan los esquemas de concertación del mundo en desarrollo; no hay liderazgo, y los esfuerzos para establecer un nuevo orden económico encuentran objeción incluso de algunos países en desarrollo que desean recibir cualquier tipo de ayuda a cualquier precio.

Los países desarrollados han abandonado la idea de un destino común con responsabilidades y beneficios recíprocos para volver a esquemas de explotación cada vez más exigentes. Se condiciona la asistencia económica a la lealtad política; se exigen garantías previas para empezar a dialogar. El diálogo Norte-Sur ha sido sustituido por monólogos sucesivos. El estancamiento es general a todas las expresiones de la negociación económica multilateral. Mantener criterios de independencia y soberanía resulta, nuevamente, agresión a los poderosos y así es recibida.

Los temas principales de la negociación económica multilateral se han convertido en asuntos centrales de la negociación política y, por tanto, en cuestiones de difícil avance. Moneda y finanzas, comercio, energía, productos básicos, son áreas en que las perspectivas no corresponden a las necesidades. En otros rubros —como alimentación o transporte marítimo— el conflicto es menor y las perspectivas parecen menos pesimistas.

¿Qué busca México en las relaciones económicas multilaterales? En general, se busca un nuevo sistema de relaciones internacionales

económicas basado en la justicia y la equidad, que permita mejores condiciones en la inserción de México en la economía mundial. Concretamente, esta búsqueda se expresa en numerosas iniciativas y acciones de política en las distintas áreas de la relación económica. Veamos algunos ejemplos.

Productos básicos

En términos generales, el objetivo de la negociación en esta materia es mejorar los términos de intercambio por medio de la estabilidad dinámica de los precios. Se busca que éstos sean estables y remunerativos, que se incremente el comercio mundial, diversifique la producción y promueva la industrialización de los productos básicos, mejorando la competitividad con los productos sintéticos. Se busca también mayor participación en su comercialización y transporte. Se trata de preservar los convenios de productos.

El convenio del café está a punto de desaparecer; el del cacao ha agotado todas sus posibilidades de prórroga y se enfrenta a la imposibilidad de llegar a un acuerdo en franjas de precios y cuotas; el del azúcar ha perdido sus cláusulas económicas y no parece posible que las recupere. En algodón no se ha logrado establecer convenio y el instituto que se dedica a promover su uso se encuentra también sujeto a un ataque so pretexto de cuotas.

México tiene un papel muy activo en café y cacao. Somos voceros. En el primero, organizamos y presidimos el grupo de cafés suaves en el que se han concertado posiciones que mejoran nuestra capacidad negociadora. En algodón somos vicepresidentes del instituto y jugamos importante papel en su defensa. En azúcar pasamos de exportadores a importadores netos y actualmente estamos cercanos a la autosuficiencia. De creadores y sede del GEPLACEA pasamos a un lugar discreto que busca colaboración técnica y que elude debates sobre precios.

Las perspectivas son oscuras. Parecería que pronto presenciaremos el desmantelamiento de los acuerdos de productos básicos y que el Fondo Común, también resultado de un esfuerzo mexicano, no podrá iniciar sus operaciones.

Energía

México se convirtió en el cuarto exportador mundial, modificando la disponibilidad y el monto de las reservas de hidrocarburos. Asimismo, se convirtió en el principal proveedor de Estados Unidos con

los consiguientes problemas. La economía mexicana adquirió un alto grado de dependencia respecto de sus exportaciones de petróleo, y la caída de los precios se ha convertido en elemento central en la negociación.

México propuso en las Naciones Unidas un Plan Mundial de Energía que no tuvo acogida que permitiera definir sus alcances debido a la coyuntura internacional. La negociación de la energía siguió dos vertientes. Por una parte, en los foros multilaterales se enfrentó a la resistencia de la OPEP y, por otra, dentro de esa Organización se volvieron más frecuentes las reuniones para estabilizar los precios. En Naciones Unidas se trató de vincular la negociación sobre energía a las negociaciones globales, cuya propuesta está pendiente.

Por otra parte, se emprendió una intensa negociación sobre fuentes nuevas y renovables de energía que trataba de establecer otras opciones, único aspecto de los energéticos que pudo negociarse en las Naciones Unidas.

Los principales elementos conceptuales del Plan Mundial se incorporaron al Programa de Acción de Nairobi que recogió también conceptos, metas, objetivos y acciones que proceden de propuestas mexicanas. Por otra parte, se dejó de lado el debate sobre el ingreso de México a la OPEP y se iniciaron contactos informales con ese organismo para contribuir a una mayor estabilidad en el mercado y a mantener los precios en niveles remunerativos. Sin ser miembro, se logró participar en reuniones ministeriales privadas, expresar puntos de vista e influir en algunas decisiones. Incluso se llegó a discutir precios y plataformas de explotación, aunque sin éxito en las decisiones.

Comercio

En tres foros principales México ha planteado cuestiones de comercio. La ALADI, donde el objetivo de integración fue postergado ante la negociación del patrimonio histórico y donde se ha tratado, sin mucho éxito ni intensidad, de ampliar el comercio mediante complicadas negociaciones de preferencias y aranceles. En veinte años de ALALC-ALADI se ha establecido una nomenclatura arancelaria común y se han desarrollado volúmenes limitados de comercio.

La idea de desviar comercio hacia la zona y de establecer acuerdos de trueque ha enfrentado la falta de convicción de los sectores exportadores e importadores mexicanos, competencia en los productos y restricciones financieras derivadas de la crisis. Podría decirse que existe un desacuerdo entre el discurso político y la realización

práctica, cuyo ejemplo es el caso de la ALADI.

En la UNCTAD hemos participado activamente desde su creación. Contribuimos a establecer el Grupo de los 77, que se ha extendido como mecanismo de coordinación a otras muchas áreas de la negociación multilateral, para facilitar la presentación de las propuestas del mundo en desarrollo.

En materia de comercio, en la UNCTAD, en numerosas ocasiones hemos sido voceros del Grupo de los 77, lo que nos ha convertido en importantes actores en el proceso. Se buscaban mejores opciones de comercio, más amplio acceso a los mercados de los países desarrollados mediante la eliminación de prácticas proteccionistas, trato especial y más favorable a nuestras exportaciones, no reciprocidad, no discriminación y reconocimiento de la calidad de país en desarrollo, lo que originó el establecimiento de los sistemas generalizados de preferencias por distintos países.

La participación en el GATT ha sido como observador, aunque el mismo sistema de negociación permitía influir en la toma de decisiones. Por mucho tiempo, el ingreso al GATT se vinculó a una controversia nacional sobre los modelos de desarrollo, lo que, además, se reflejaba en acciones de política exterior que privilegiaban la participación en la UNCTAD sobre el GATT.

Los objetivos generales de comercio: aumentar y diversificar las exportaciones, reformar el aparato productivo y eliminar su ineficiencia se combinaban en el proceso. El ingreso al GATT se insertó en la búsqueda de esos objetivos.

El pago del servicio de la deuda, manejado como asunto prioritario, requiere complementar el ahorro interno con el superávit derivado del comercio exterior; es decir, una política agresiva de producción y promoción de exportaciones debería sustituir la práctica de exportación de excedentes.

En las instrucciones que el Presidente de la República expidió y que se publicaron por primera vez en el *Diario Oficial*, se señalan cuatro elementos: fomento a las exportaciones no petroleras, posibilidad de proteger los intereses industriales y comerciales —y por tanto la planta productiva y el empleo—, utilización del mecanismo de solución de controversias y ajustes de la economía internacional.

Así también se establecen los lineamientos y criterios: salvaguarda de la soberanía, ajuste a lo dispuesto en el Plan Nacional, utilización del Protocolo de 1979, que se reconozca la situación de México como país en desarrollo, reconocimiento del sector agropecuario como prioritario, preservar la flexibilidad para utilizar controles al comercio exterior. Habría que señalar que el ingreso al GATT es un asunto independiente de la política comercial, que el GATT es sólo un instrumento para acordar reglas para el comercio, que no nece-

sariamente se aplican, y que el ingreso de ninguna manera garantiza incrementos en la exportación o la producción; las decisiones que para esto se requieren son independientes del ingreso aunque pueden ser simultáneas o concurrentes.

Moneda y finanzas

Sin duda alguna, el tema principal en la negociación económica internacional es la cuestión de la deuda. Se negocian aspectos concretos de montos y plazos y se definen conceptos y vinculaciones. La negociación oscila entre el tratamiento bilateral, caso por caso, y la concertación colectiva. Los elementos de la negociación se transforman de técnicos en políticos. La crisis de la deuda ha adquirido tal gravedad, que solamente podrá solucionarse con decisiones políticas concertadas.

Los casos individuales ya no pueden solucionarse de manera independiente, aun cuando los términos concretos deban fijarse en función de las características de cada uno.

Las cuestiones monetarias y financieras se han tratado en Naciones Unidas, Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, ECOSOC, UNCTAD y SELA. Cada uno de esos foros ha analizado, desde ángulos distintos y con diferentes facultades, este problema.

Incluir el tema de moneda y finanzas, como elemento de las negociaciones globales, originó su estancamiento, ante el temor de los países desarrollados de que la Asamblea General modificara el sistema de toma de decisiones del Fondo Monetario Internacional, lo cual, desde un punto de vista estrictamente jurídico, no era posible.

La gravedad del asunto para América Latina hizo que se estableciera un mecanismo de acuerdo político conocido como el Consenso de Cartagena en cuyo seno se han definido conceptos y estrategias.

En términos generales, México ha sostenido que el problema de la deuda requiere un tratamiento integral, que es necesario un diálogo político entre los países deudores, países acreedores, instituciones financieras y la banca internacional, destinado a la búsqueda de alternativas duraderas que aseguren el desarrollo de la región. Para ello se requiere revertir el flujo de recursos hacia el exterior y obtener nuevos aportes financieros; flexibilizar las condiciones de los préstamos de los organismos financieros internacionales; promover un ajuste positivo y simétrico; establecer tasas de interés bajas y estables; en suma que el monto del servicio de la deuda sea compatible con las necesidades de desarrollo y los requerimientos de crecimiento económico y social.

En Naciones Unidas, las cuestiones de moneda y finanzas han

figurado en los trabajos desde un principio. Naciones Unidas, según su mandato original, debe propiciar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico. La Asamblea General debe promover estudios y formular recomendaciones en la materia.

Durante los cuatro primeros periodos de sesiones de la Asamblea General se estudiaron las cuestiones monetarias y financieras como parte de resoluciones referentes a la situación y tendencias de la economía mundial y al desarrollo económico, poniendo énfasis en el financiamiento para el desarrollo.

Posteriormente estos temas se analizaron por separado. La Asamblea elaboró proyectos, como el Fondo Especial para la concesión de subsidios y préstamos con interés bajo y a largo plazo para los países insuficientemente desarrollados, y propició el establecimiento de la Corporación Financiera Internacional dentro del Banco Mundial.

El proyecto del Fondo Especial de las Naciones Unidas para el desarrollo económico no tuvo éxito, a pesar de diez años de esfuerzos, y no llegó a tener vigencia debido a falta de recursos.

Se han acordado tres decenios para el desarrollo. Las estrategias correspondientes se refieren a cuestiones de financiamiento para el desarrollo. En la evaluación de la estrategia de 1985 se retoman elementos del Consenso de Cartagena.

El tema se ha estudiado en UNCTAD y ahí se han formulado recomendaciones sobre asuntos monetarios y financieros. La VI UNCTAD (en Belgrado) adoptó, por consenso, por primera vez, una resolución sobre deuda.

El financiamiento externo para el desarrollo (resoluciones 2169 XXI, 2170 XXI), la necesidad de reformar el sistema monetario internacional (resolución 2208 XXI) y la puesta en marcha de los derechos especiales de giro (2461 XXXIII) son cuestiones que abordará la Asamblea General con algún resultado.

En 1971 la Asamblea General aprobó la resolución 2806 (XXVI) sobre la carga del servicio de la deuda, en que destaca el aumento de la misma debido al estancamiento de las corrientes netas de asistencia del exterior, del deterioro de los términos de intercambio y los plazos y condiciones desfavorables con que se proporcionan los recursos. Invita a las organizaciones (FMI, BM, UNCTAD) a determinar políticas adecuadas para deudores y acreedores. En 1972 adoptó la resolución "Servicio de la deuda externa en los países en desarrollo" y pidió se estudiaran sus efectos y el establecimiento de un fondo especial de financiamiento o compensación de intereses.

En 1974 se realiza la VI Asamblea General Extraordinaria sobre asuntos económicos, en la cual se aprueban la Declaración y el Pro-

grama de Acción para el establecimiento del NOEI. El Programa de Acción se refiere a la reforma del sistema monetario internacional y a la participación de los países en desarrollo; control de la inflación; inestabilidad de tipos de cambio; mantenimiento del valor real de la reserva monetaria de los países en desarrollo; creación de liquidez adicional mediante asignación extra de derechos de giro; vínculo entre los DEG y la financiación adicional al desarrollo; arreglos para promover una transferencia neta creciente de recursos reales a los países en desarrollo; carga del servicio de la deuda, sus consecuencias negativas y renegociación; reorientación de la política de préstamos de instituciones financieras internacionales, y atención especial a los países menos adelantados.

La Reforma Monetaria Internacional vuelve a ser objeto de la resolución 3347 (XXIX), de diciembre de 1974, en que se urge a los países desarrollados para que elaboren medidas de ajuste sin reducir el acceso a las exportaciones de los países en desarrollo ni el volumen de su asistencia oficial al desarrollo o endurecer sus términos y condiciones; en 1975, se aprueba la resolución 3489 (XXX) sobre aceleración de la transferencia de recursos reales a los países en desarrollo, lo que origina un estudio relativo a medios y arbitrios para acelerar dicha transferencia sobre una base predecible, segura y continua. La Asamblea dio nueva orientación a los procedimientos de reorganización de la deuda, insertándolos en las ideas del NOEI, y las vinculó a las metas de desarrollo internacionalmente acordadas.

El problema de la deuda de los países en desarrollo se vuelve a plantear en la resolución 32/187. El desalentador panorama por las dificultades del servicio de la deuda fue considerado por la Asamblea, que tomó nota del Programa Especial de acción y de 1 000 millones de dólares ofrecidos por los países desarrollados donadores en la Conferencia sobre Cooperación Económica Internacional, aun cuando el Programa cubriría menos de un tercio de los pagos anuales del servicio de la deuda de los países más afectados.

En 1978 los problemas de la deuda de los países en desarrollo continuaron bajo examen. Durante la XXXIII Asamblea General se vuelve a manifestar profunda preocupación por la gravedad de la situación de los países en desarrollo ante el servicio de la deuda (resolución 33/159), y se reitera la necesidad de dar curso a las recomendaciones sobre la deuda y el desarrollo. Se adoptó la resolución 33/137 referente a la financiación del desarrollo, que sugiere garantías multilaterales para facilitar el acceso de los países en desarrollo a los mercados de capital internacionales y para mejorar las condiciones de los préstamos.

La aceleración de la transferencia de recursos reales a los países en desarrollo se considera en la resolución 34/189. En ella la Asam-

blea se refiere a la necesidad de aumentar la asistencia oficial al desarrollo en forma concesionaria, predecible, continua, cada vez más segura, de mejorar sus plazos y condiciones, y exhorta a superar los obstáculos que impiden el acceso de los países en desarrollo a los mercados de capital.

Poco después, la Reforma Monetaria Internacional vuelve a ser objeto de la resolución 34/216, que alude al "Bosquejo de un programa de acción sobre reforma monetaria internacional" elaborado por el Grupo de los 24 y aprobado por el Grupo de los 77 en su reunión ministerial celebrada en Belgrado el 29 de septiembre de 1979, y de una amplia reforma del sistema monetario internacional que responda mejor a las necesidades e intereses de los países en desarrollo. El programa reseña las principales propuestas de los países en desarrollo y define una serie de medidas importantes como: *a)* transferencia de recursos reales. Establece la necesidad de acelerar la afluencia de ayuda concesionaria a los países en desarrollo mediante el cumplimiento de las metas convenidas y de una estrategia eficaz para hacer frente a la deuda oficial externa de países en desarrollo; *b)* aumento del total de recursos; *c)* financiamiento de balanza de pagos. Creación de un servicio de financiamiento de balanza de pagos a plazo medio para cubrir las necesidades de ajuste de los países en desarrollo; revisión de los servicios financieros del FMI, y *d)* comercio. Creación de un servicio a largo plazo en el Banco Mundial para financiar compras de bienes de capital y concretar los compromisos suscritos por los países desarrollados en la Declaración de Tokio.

En 1979, la Asamblea General aprobó las resoluciones 34/138 y 34/139 sobre las negociaciones globales de cooperación económica internacional para el desarrollo. Los sectores propuestos para un examen simultáneo e integral fueron: materias primas, energía, comercio y desarrollo, moneda y finanzas. Las negociaciones globales no deberían interrumpir las negociaciones que se realizaban en otros foros de las Naciones Unidas, ni tener ningún efecto adverso sobre ellas, sino reforzarlas. A partir de ese momento se produce un estancamiento en la negociación económica internacional.

El XI periodo extraordinario de sesiones acordó informar a la Asamblea General que todos los miembros de la comisión *ad hoc*, con excepción de tres delegaciones (Estados Unidos, Reino Unido y Alemania Federal), expresaron estar dispuestos a aceptar los procedimientos y el calendario para las negociaciones globales.

La posición de Estados Unidos, que se niega a aceptar el papel de órgano central de la Asamblea General en relación con los organismos especializados del sistema y sus facultades para discutir cues-

tiones monetarias y financieras, provocó el estancamiento que aún perdura.

Los temas monetarios y financieros sólo pudieron examinarse, de ahí en adelante, como parte de la estrategia internacional para el desarrollo. Ésta recomienda una serie de medidas: aumentar corrientes de recursos de instituciones internacionales y regionales de financiamiento del desarrollo, aumentar el capital del Banco Mundial y la sexta reposición de fondos de la Asociación Internacional de Fomento; considerar criterios especiales para los países en desarrollo, cuando reciban ayuda del FMI y de otras instituciones financieras internacionales para balanza de pagos, así como la reforma al sistema monetario internacional para ajustarlo a las necesidades e intereses de los países en desarrollo. Los temas monetarios y financieros desaparecen como cuestiones independientes en los trabajos de la Asamblea durante los años siguientes.

Después de numerosos esfuerzos, en los que la delegación mexicana desempeñó un papel fundamental, la XXXIX Asamblea General, a propuesta del Grupo de los 77, adoptó por votación la resolución 39/218 sobre la cooperación y el desarrollo económico internacional; en ella se solicita al Secretario General elaborar un estudio sobre las formas de ampliar la cooperación internacional en las áreas de finanzas, deuda, corrientes de recursos, comercio y asistencia al desarrollo.

En cumplimiento de esta resolución, el Secretario General presentó un informe que fue discutido en el ECOSOC, rompiéndose así la resistencia a discutir cuestiones de moneda y finanzas.

Durante el XL periodo de sesiones, la Asamblea General escuchó a numerosos jefes de Estado o de gobierno, cancilleres o ministros referirse al tema de la deuda y a la necesidad de una solución permanente de esta cuestión, lo que demostró la validez política del foro para ocuparse de todos los problemas y en especial de la deuda.

En la Segunda Comisión, además de hablar a grandes rasgos sobre el tema, el Grupo de los 77 acordó, en 1985, un proyecto de resolución que contiene criterios generales sobre la deuda y que consagra, a nivel del mundo en desarrollo, algunas ideas originadas en el Consenso de Cartagena, la prioridad del desarrollo y lo inaceptable de esquemas impuestos desde fuera.

El proyecto no pudo ser sometido a votación debido a la división interna del Grupo de los 77, derivada de que algunos países africanos querían salvaguardar la posibilidad de resultados positivos en la negociación con Estados Unidos respecto a la crítica situación en África.

A instancias de la delegación de México, y como seguimiento de la resolución 39/218, el Grupo de los 77 propuso que la Segunda

Comisión fuera convocada nuevamente en 1986 para tratar las cuestiones de moneda y finanzas. Con el voto en contra de Estados Unidos se adoptó esta decisión, y en mayo la Segunda Comisión discutirá las cuestiones de moneda y finanzas incluyendo la propuesta del Grupo de los 77 sobre la deuda.

El desarrollo del Consenso de Cartagena merece tratamiento aparte. Cancilleres y ministros de Hacienda de los 11 países deudores más importantes de América Latina se han reunido para discutir tácticas y conceptos.

El tratamiento político y la responsabilidad compartida, así como los elementos de Montevideo han servido de plataforma para América Latina en todas las negociaciones sobre la deuda. Los vínculos sobre financiamiento, deuda y comercio, las ideas de simetría en el ajuste, de que es necesario crecer para pagar, han sido retomadas en todos los foros en que se ha discutido este asunto. México ha participado activamente en el proceso y forma parte del comité de seguimiento, que deberá llevar a cabo las tareas derivadas de la propuesta de emergencia.

Tanto en el Consenso de Cartagena, como en Naciones Unidas o en los foros financieros internacionales, la cuestión de moneda y finanzas se ha convertido en elemento central del debate. Hay que reformar el sistema y solucionar los problemas de corto plazo y de coyuntura. El tratamiento de la deuda se ha ido afinando. Esperamos que al debate con enfoque político sigan soluciones políticas urgentes.

MÉXICO: DEUDA EXTERNA Y POLÍTICA EXTERIOR

ROSARIO GREEN

Aunque la negociación de su deuda pública externa formó parte siempre —y necesariamente— de la actuación internacional de México, la incorporación del tema a la agenda de su política exterior es bastante reciente. Puede decirse que data del reconocimiento, en especial a partir de la crisis de 1982, de que el problema de la deuda externa de nuestros países tiene tan graves consecuencias económicas, políticas y sociales, que no puede resolverse, como en el pasado, exclusivamente entre los deudores y sus acreedores —en particular los bancos comerciales y los organismos financieros internacionales—, sino que exige un diálogo político entre los gobiernos de todos los involucrados. En otras palabras, se trata de la convicción creciente de que deudores y acreedores se encuentran, en virtud de un innegable fenómeno de interdependencia financiera, vinculados de manera indiscutible, y que debe estar en el interés de ambos encontrar el mejor arreglo posible, ubicando la cuestión de la deuda externa en el marco más general de una nueva etapa de la cooperación económica internacional. Significa también aceptar que aun en formaciones sociales donde el poder es fragmentado y la injerencia estatal limitada (como puede ser el caso de Estados Unidos, principal proveedor mundial de préstamos comerciales), deben realizarse todos los efuerzos necesarios para elaborar políticas y mecanismos que, respetando el libre juego de las fuerzas del mercado, orienten la actuación de la banca comercial con sentido político. Se trata, en suma, de incorporar de lleno esa banca en los acuerdos entre acreedores y deudores dirigida por acciones gubernamentales de ambos grupos de países y por las autoridades financieras internacionales, porque es la única alternativa que positivamente puede ofrecerse al enfrentamiento entre las partes.

En este trabajo, me interesa situar el problema de la deuda externa mexicana en esa perspectiva. Para ello, en la primera sección presento, de manera general, el estado actual de la deuda y las medidas que para su renegociación ha emprendido el gobierno actual. En la segunda, intento ubicar las dificultades que provoca la voluminosa deuda externa para el país, así como las que su renegociación y pago significan dadas las condiciones que actualmente predominan en los mercados mundiales de capital y petróleo. En la tercera sección, señalo los esfuerzos que se hacen en el ámbito latinoamericano, a partir de la Conferencia Económica de Quito de 1984, y aun antes, para ubicar los problemas de la deuda externa y el financiamiento internacional en una dimensión más política, que, por ende, exige la manifestación de la voluntad, política también, de deudores y acreedores para encontrar soluciones posibles a ambos problemas. Finalmente, y a manera de conclusión, esbozo, al menos, las perspectivas actuales en esa dirección, y las posibles consecuencias si tal avance no se consolida.

Deuda externa y renegociación

Es un hecho ampliamente conocido, que no bien nace México a su vida independiente debe plantearse la necesidad de recurrir al crédito externo. Los préstamos, que provienen principalmente de Inglaterra y en menor medida de Francia y España, llegan al país en condiciones bastante desventajosas, en especial por lo que hace a lo elevado de sus intereses; se aplican sobre todo a la burocracia y al ejército, y lo abultado de su carga dio pretexto, en el siglo pasado, a dos dolorosas intervenciones extranjeras. La primera de ellas fue la francesa de 1838 y la segunda, la intervención tripartita perpetrada en 1861 por Francia, Inglaterra y España. Podemos decir, además, que reclamaciones financieras importantes acompañaron la guerra con Estados Unidos de 1847.

En las ocasiones mencionadas, el gobierno de México ni desconoció su deuda externa ni buscó desligarse de los compromisos adquiridos. Únicamente solicitaba la revisión y el ajuste de los mismos, y una moratoria para poder hacerles frente. No cabe duda de que la traumática experiencia de ese siglo (intervenciones y presiones, presentes también en los primeros años del actual) incidieron en la formulación y consolidación de una máxima fundamental de la política exterior mexicana que condena enérgicamente el uso de medidas coercitivas para el cobro de las deudas y toda violación al principio de no intervención.

Fue justamente con este espíritu, y a partir de esa experiencia, que el presidente Carranza, en su histórico mensaje al Congreso de la Unión del primero de septiembre de 1918, al señalar las ideas directrices de la política internacional, indicando que éstas eran "pocas, claras y sencillas", se refirió a aquellas dos que sintetizan la posición de México en materia de no injerencia y exclusión de privilegios: "ningún individuo debe pretender una situación mejor que los ciudadanos del país adonde va a establecerse ni hacer de su calidad de extranjero un título de protección y de privilegio. Nacionales y extranjeros deben ser iguales ante la soberanía del país en que se encuentran" (citado por A. García Robles, *El nuevo orden internacional*, México, Partido Revolucionario Institucional, 1982, p. 42).

Durante la Revolución mexicana y hasta principios de los años cuarenta, el gobierno de México suspendió el pago del servicio de su deuda externa, lo cual llevó, necesariamente, a que tampoco recibiera más créditos provenientes del exterior. Superada esta etapa, explicable en virtud del movimiento armado, su consolidación e institucionalización, México vuelve a asumir plenamente sus compromisos financieros con el exterior, posición que hasta ahora no ha modificado. Como se verá más adelante, cuando debido a la crisis de 1982 el gobierno mexicano adoptó una moratoria de los pagos del principal (23 mil millones de dólares), cuyo vencimiento inminente negoció con sus acreedores, en particular con los bancos comerciales, insistió en mantener inalterados sus compromisos con la banca internacional de desarrollo.

Como dije arriba, la deuda externa de México es tan antigua como la formación del Estado, pero podemos decir también que ésta tuvo un comportamiento bastante errático que llevó incluso, como vimos, a su práctica eliminación durante un buen número de años para volver a aparecer como elemento financiador del gasto gubernamental y del déficit comercial; se conservó como presencia más bien modesta y limitada debido a la capacidad de ahorro del propio Estado y a la favorable colocación de nuestras exportaciones durante los años siguientes a la Segunda Guerra Mundial. De ahí que sea válido argumentar que el gobierno empezó a recurrir al crédito externo de manera sistemática y como parte de una estrategia de desarrollo económico, solamente a partir de la década de los años sesenta del presente siglo. Aun entonces esa deuda, destinada en principio a financiar el crecimiento nacional, mantuvo una expansión moderada medida en términos tanto del peso de su volumen en el PIB como del de su servicio en los ingresos por exportaciones. Además de su apoyo al crecimiento económico del país, la deuda externa del gobierno inició en esa época su concepción como mecanismo de ajuste capaz de respaldar aun indirectamente el desarrollo, resolviendo

tanto los desequilibrios presupuestales como los de la cuenta corriente de la balanza de pagos, evitando con ello usar otras medidas que, en el desarrollo estabilizador entonces en boga, eran consideradas como peligrosas por sus temidos efectos inflacionarios.

Pero, en realidad, la verdadera expansión de la deuda externa de México, tanto pública como privada, se manifestó en el decenio siguiente, en especial a partir de 1973. Ese crecimiento acelerado reflejó, por un lado, la generación de un excedente de liquidez en los mercados internacionales de dinero, resultado principal de la recirculación de los llamados petrodólares por la vía financiera; por otro, la decisión gubernamental de recurrir cada vez más al endeudamiento externo para hacer frente a los desequilibrios de la economía mexicana como en el decenio anterior, excepto que, en esta ocasión, se le usó con más vigor —a pesar de que se lo condenaba en el discurso oficial—, incluso hasta para financiar gastos cuya vinculación con el desarrollo del país no parecía demasiado evidente o inmediata.

Si bien no puede negarse que la situación de la economía nacional y de su sector externo presentaban, como ya era tradicional, exigencias de importación de capitales, la decisión gubernamental de recurrir cada vez más al crédito externo se reformó por las excelentes condiciones en las que se ofrecían tales créditos. Después de todo, México ocupaba un lugar destacado entre las naciones del mundo en desarrollo, tanto por su solvencia cuanto por su importante crecimiento en potencia. Dada esta situación, no es extraño que entre fines de 1970 —cuando concluyó el gobierno de Díaz Ordaz— y finales de 1976 —cuando terminó el de Echeverría— la deuda externa del sector público se haya quintuplicado (de 4 000 millones de dólares a 20 000 millones) y la del sector privado haya crecido también de manera importante (2 000 millones de dólares a un volumen calculado entre 8 000 y 10 000 millones).

Con una deuda externa total de aproximadamente 30 000 millones de dólares, la situación de México se volvió crítica. En ese año la paridad cambiaria, después de más de veinte años de estabilidad —bastante irrealista—, registró devaluaciones del 100% y más. Los déficit del sector público y privado y la fuga de capitales alcanzaron niveles tales que la tasa de crecimiento se vio seriamente amenazada. Con el cambio sexenal tan próximo, el endeudamiento externo se convirtió en la única salida a corto plazo. Para ello fue necesario contar con el compromiso del gobierno mexicano de sanear la economía nacional, y como tal quedó plasmado en la carta de intención que el gobierno de Echeverría firmó con el Fondo Monetario Internacional y que ratificó el nuevo gobierno.

De los elementos contenidos en ese convenio, importa para este trabajo el que limitó el endeudamiento externo neto del gobierno

a no más de 3 000 millones de dólares anuales. Así, la deuda externa del sector público no aumentó en más de 10 000 millones de dólares entre 1976 y 1979. En el último año de este periodo se presenta la segunda coyuntura en la historia de la deuda de nuestro país. Es el año de los descubrimientos petroleros y de la reapreciación, en la banca internacional, de la capacidad de pago y respuesta de los sectores público y privado mexicanos. No resulta extraño que en 1979 México haya ocupado el primer lugar como receptor de créditos en el euromercado: captó más del 10% del total, en condiciones todavía ventajosas dado el bajo nivel de las tasas internacionales de interés en términos reales, durante los últimos años del decenio pasado.

Los bancos internacionales, encargados de movilizar una abultada oferta de recursos alimentada por el segundo auge petrolero que se registra en 1979, desempeñaron un importante papel en la acelerada expansión de la deuda externa pública y privada de México entre 1979 y 1981. Las perspectivas favorables de la economía mexicana de entonces, aunadas a la feroz competencia bancaria internacional por colocar esos excedentes financieros, hicieron más atractivas que nunca las condiciones de contratación de créditos externos para México. Las tasas de interés en términos reales, que durante algunos años se habían mantenido a niveles bajos e incluso negativos, empezaron una tendencia alcista a principios del actual decenio; pero los diferenciales cobrados a México por los bancos resultaban tan bajos como los pagados por algunas economías sumamente desarrolladas y estables, reduciendo el costo efectivo de los créditos externos para nuestro país. Tal era la impresión que los banqueros internacionales tenían de ese México petrolero y en expansión.

La caída de los precios internacionales del crudo, durante la segunda mitad de 1981, mostró los primeros rasgos de la vulnerabilidad de la economía mexicana. Ante la evidente pérdida del ingreso petrolero esperado, aumentó el recurso al crédito externo. Si los banqueros internacionales dudaron entonces cuán razonable era mantener y aun acrecentar sus préstamos a México, no predominó esa tendencia, porque su gran compromiso no les dio alternativa. Cuando el gobierno mexicano aumentó de golpe en 15 000 millones de dólares su deuda externa en la segunda mitad de 1981, lo hizo básicamente a partir de los créditos de la banca internacional privada, el 75% de los cuales eran de corto plazo. Esto muestra tanto la urgencia del gobierno mexicano para cerrar la brecha de divisas abierta por la nueva situación petrolera, cuanto la necesidad de la banca acreedora de asegurar la pronta recuperación de sus erogaciones.

Los primeros signos importantes de la crisis de 1982 empezaban a hacerse cada vez más claros, e igualmente se anunciaba ya

cómo ésta vincularía, bilateral e internacionalmente, acreedores y deudores.

Cuando se reconoció oficialmente la crisis financiera en agosto de 1982, la deuda externa del sector público era ya de 58 000 millones de dólares (deben agregarse más de 7 000 millones adeudados al extranjero por la banca privada una vez nacionalizada), y la deuda externa del sector privado ascendía a más de 15 000 millones de dólares. El resultado fue la acumulación de un monto total de deuda externa que fluctuaba entre los 80 000 y los 85 000 millones de dólares.

Es evidente que una deuda externa total de tal magnitud significaba serios problemas. En primer lugar, la pérdida de confianza de la banca internacional (no únicamente en México sino en el resto de los países endeudados de la región y del mundo en general) redujo considerablemente nuestro acceso al crédito necesario para honrar los compromisos adquiridos en el pasado y mantener un crecimiento económico acorde con las necesidades del país. En segundo lugar, la tendencia alcista de las tasas internacionales de interés junto con el acortamiento de los periodos de vencimiento de muchos de los créditos contratados por México hacía intolerable la carga del servicio de la deuda. En tercer lugar, dificultades que las exportaciones mexicanas tradicionales debían enfrentar en los mercados mundiales repercutían en insuficientes volúmenes de divisas. Si añadimos el aumento desordenado de las importaciones y la fuga de capitales, el panorama del sector externo de la economía mexicana no podía ser más negro. Podemos decir que, sin negar el peso de los errores y problemas internos —en especial la acelerada expansión del déficit presupuestal—, las presiones externas fueron importantes en la crisis financiera de agosto de 1982.

El gobierno de México debió plantearse entonces una negociación en dos niveles. Con la banca internacional acordó de inmediato una moratoria inicial y renovable cada tres meses sobre pagos del principal, la cual habría de complementarse con las renegociaciones de 1983-1985. Con el Fondo Monetario Internacional firmó un convenio por medio del cual se comprometió a adoptar una serie de medidas de ajuste que, en el transcurso de los tres años siguientes, permitieran el reordenamiento de la economía mexicana. Entre esos compromisos destacaban la reducción del déficit público del 16.5% del PIB, registrado en 1982, al 3.5% en 1985; el establecimiento de topes máximos y decrecientes al endeudamiento público externo; la revisión del sistema de precios y tarifas de bienes y servicios del sector público y la liberación del comercio exterior.

El acuerdo con el Fondo Monetario Internacional permitió a México, en muy corto plazo, sortear los problemas de liquidez, dado que el aval de la institución desbloqueó importantes recursos como

el desembolso completo de los 1 850 millones de dólares prometidos por el Banco de Pagos Internacionales; los 5 000 millones de dólares del crédito sindicado obtenido por México al año siguiente; el millón de dólares del gobierno estadunidense a cuenta de futuras compras de petróleo y algunos otros más.

En el mediano plazo, las acciones adoptadas por el gobierno mexicano según el convenio firmado con el Fondo —si bien alcanzaron algún éxito reduciendo el déficit presupuestal y, en cierto sentido, también la inflación— no han logrado resolver otros importantes problemas vinculados con el crecimiento, la distribución del ingreso y el endeudamiento externo.

Con una deuda externa de cerca de 85 000 millones de dólares, herencia del gobierno anterior (el gobierno del presidente De la Madrid encara hoy por ese concepto una cifra cercana a los 100 000 millones, de los cuales el 80% aproximadamente compromete al sector público), ha sido necesario trazar nuevas fórmulas para hacer frente a los cuantiosos volúmenes de recursos que el pago de su servicio exige: por los menos 11 000 millones de dólares anuales hasta 1986 y 20 000 millones a partir de entonces, según algunos observadores.

En 1983 se iniciaron los importantes arreglos con la banca internacional para que, en lugar de una moratoria renovable sobre el pago del principal, se negociara la conversión de cerca de 23 000 millones de dólares con vencimiento entre el 23 de agosto de 1982 y el 31 de diciembre de 1984, en un crédito a ocho años plazo con un periodo de gracia de cuatro y una tasa de interés del 1 7/8 puntos sobre la LIBOR y del 1 3/4 sobre la *prime*.

A un año de distancia de su crisis, México tenía una imagen externa muy diferente. Si en 1982 era objeto de reprensiones de las autoridades financieras internacionales, de desconfianza por parte de los banqueros acreedores y de ácidas críticas de la prensa especializada, en 1983 lo contrario era la regla. El manejo internacional de su crisis financiera le valió a México ser citado como ejemplo de sensatez. Durante la trigésima octava reunión conjunta del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, el director de esta última institución, Jacques de Larosière, afirmó que tan notable mejoría de la posición externa de México constituía "la prueba más clara de que cuando las políticas de ajuste se ejecutan con firmeza, los resultados son siempre positivos". La nueva actitud de autoridades y acreedores culminó con el otorgamiento del título "el Ministro de Finanzas del año" al secretario de Hacienda Jesús Silva Herzog.

A lo largo de 1984, sin embargo, nuevas fórmulas debieron proyectarse, pues a pesar del programa de reordenación económica, la crisis mexicana no cedía lo suficiente. La inflación mantenía un ritmo acelerado pese a los fuertes recortes presupuestales. El protec-

cionismo comercial se acentuaba, por lo que el superávit que en la balanza comercial mexicana se registró, tanto ese año como el anterior, no es resultado de una expansión de nuestras exportaciones, sino de la reducción drástica de las importaciones, con el consecuente efecto negativo sobre el crecimiento y el empleo. Además, la tendencia al alza de las tasas internacionales de interés continuaba, y los compromisos con el exterior registraron tal magnitud que México se convirtió, junto con otros importantes países del mundo en desarrollo, en exportador neto de capitales, pero no como sinónimo de poderío, sino por las exigencias del pago del servicio sobre su cuantiosa deuda externa.

En esta difícil circunstancia, la renegociación que México inició ese año con los acreedores solicitó una moratoria, sostenida hasta 1990, de los pagos del principal. Con tal acuerdo se buscaba restructurar 48 000 millones de dólares, adeudados por el gobierno a la banca comercial extranjera, con vencimiento entre 1985 y 1990. Debe señalarse que de ese total, 23 000 millones corresponden a los vencimientos restructurados del periodo 1982-1984, 20 000 millones a los vencimientos naturales de 1985-1990 y 5 000 millones a los empréstitos netos contratados durante 1983.

Era de suponer que esa restructuración, cuya negociación concluyó exitosamente en 1985, gestaría un espacio mayor de maniobra para que el gobierno mexicano pudiera alcanzar sus metas de reordenación económica y cambio estructural, contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo: al no tener que preocuparse durante los próximos cinco o seis años por amortizar capital, el gobierno mexicano podría dedicar parte de sus ingresos por exportaciones a cubrir únicamente los intereses de esa deuda, permitiendo que el monto excedente ayudara a financiar las importaciones que la industrialización y el crecimiento del país exigen. Lamentablemente, las cosas no ocurrieron de esa manera.

Durante los primeros meses de 1985, el comportamiento de la economía fue muy crítico: hubo un elevado déficit público de aproximadamente 3 000 millones de pesos que, se calculaba, superarían 4 500 millones al finalizar el año; una alta tasa de inflación (estimada entre 60 y 65% para todo el año) y mucha especulación cambiaria. Hubo además considerable disminución de las exportaciones, no petroleras y petroleras. Estas últimas registraron una baja importante en el primer semestre (de 750 000 barriles), provocada por una reducción en el precio del crudo, situación que se agravó aún más al iniciarse 1986.

Por si estos desfavorables resultados no fueran suficientes, las dificultades económicas aumentaron a causa de los sismos de septiembre de 1985. Las erogaciones necesarias para resolver los pro-

blemas más urgentes y reinstalar servicios fundamentales presionaron inmediatamente el gasto público, el crédito y las importaciones, y se registró una drástica reducción de entrada de divisas por concepto de turismo.

Para aminorar estos efectos negativos, se efectuaron negociaciones con la comunidad financiera internacional, buscando posponer por seis meses el pago de 950 millones de dólares con vencimiento en septiembre, para proteger así el nivel de las reservas internacionales, y se previó un endeudamiento externo neto del sector público por más de 4 000 millones de dólares para 1986.

A fin de crear una imagen de confianza se anunciaron algunas medidas, recibidas con beneplácito por importantes sectores de la comunidad internacional: el ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio y el mayor relajamiento del régimen de inversión extranjera. Terminó de perfilarse así lo que parece ser la definición más acabada del modelo económico del gobierno actual orientado a las exportaciones con el concurso del capital privado extranjero directo.

Tratar algunas de las posibles repercusiones, positivas y negativas de esa estrategia, cae fuera de los límites de este trabajo y requiere además algo de la perspectiva que sólo el tiempo da, pero es de suponer que independientemente de su aplicación, 1986 será probablemente el año más duro del actual sexenio, pues la repercusión que sobre la economía nacional, el endeudamiento externo y la capacidad de pago, tendrá la caída de los precios internacionales del petróleo traerá, sin duda, serias consecuencias para la economía como un todo y exigirá probablemente nuevas fórmulas y planteamientos.

Los límites de las renegociaciones técnico-financieras

Dos problemas importantes se plantean en relación con lo expuesto en la sección anterior. En primer lugar, que los ingresos en divisas por concepto de exportaciones, lejos de aumentar, disminuyan en virtud del proteccionismo y las fluctuaciones negativas de los precios internacionales del crudo; a pesar de los esfuerzos que se realizan para propiciar una diversificación de nuestras exportaciones, el 70% de ellas siguen siendo petroleras. En segundo lugar, que las tasas de interés que si bien han registrado disminuciones nominales en los últimos tiempos se mantienen todavía muy elevadas en términos reales, acaben absorbiendo proporciones cada vez mayores de nuestros ingresos en divisas, obstaculizando severamente, si no cancelando, las perspectivas de crecimiento de la economía mexicana.

La renegociación de la deuda externa mexicana y la obtención de recursos adicionales (es opinión compartida por las autoridades nacionales) deben rebasar los aspectos meramente técnico-financieros para ubicarse en los políticos que —a partir del diálogo entre gobiernos deudores y gobiernos de entidades acreedoras— establezcan términos más justos y equitativos, con apoyo en la premisa de que, así como se compartieron las ganancias en épocas de abundancia, deben compartirse las cargas del ajuste en tiempos de escasez. En otras palabras, se reconoce oficialmente que si bien las renegocaciones de la deuda externa mexicana han creado un espacio útil para la ordenación de la economía nacional, no han eliminado muchos de los problemas que todavía la aquejan. En ese sentido, tanto las autoridades nacionales como los organismos financieros internacionales, han señalado la insuficiencia de los esquemas puramente técnicos de renegociación, no sólo para nuestro país, sino para las demás naciones endeudadas de América Latina y el mundo en desarrollo. Tal reconocimiento ha empezado a plantear en torno al endeudamiento externo y el financiamiento internacional nuevas posiciones, cuyo mensaje es claro: la urgente necesidad de un diálogo político entre deudores y acreedores.

El propio presidente De la Madrid ha insistido en ello en innumerables ocasiones: "El endeudamiento externo, las crecientes tasas de interés, la escasez de los recursos financieros, el proteccionismo de los países industrializados ponen en cuestión, al mismo tiempo, la posibilidad de nuestro futuro económico, la democracia y la estabilidad. No es posible permanecer pasivos indefinidamente ante tal amenaza. En este continente, en el que han nacido tantas inteligencias excepcionales y voluntades férreas, han de generarse también respuestas inteligentes y decididas a fenómenos de tamaña gravedad. En verdad que debemos ser prudentes ante un mundo hostil y conflictivo, pero sin que nuestra mesura disminuya la indispensable audacia e imaginación y manteniendo nuestra firme y serena decisión de preservar nuestros derechos soberanos.

"Los países de América Latina, con una base histórica y cultural común, exploran hoy los medios de una concertación de voluntades necesaria al diálogo político y a la acción solidaria. Para nosotros resulta evidente que la desunión y las diferencias han sido causa de debilidad y un obstáculo al reconocimiento y la consolidación de nuestra identidad cultural y política. Esta desunión ha colocado a América Latina en desventaja frente a otros regímenes del mundo que, por necesidad histórica, han aprendido antes que nosotros a integrarse y trabajar en común.

"El diálogo político y la negociación entre el Norte y el Sur, sobre problemas generales o específicos, sólo será posible sobre la base

de esa acción solidaria, que en América Latina aún deberá fortalecerse y definir con mayor claridad los rumbos de su aplicación." (Discurso pronunciado en la cena ofrecida en honor de Raúl Alfonsín, presidente de la República Argentina, el 25 de marzo de 1985.)

En tanto se consolidan las condiciones para ese diálogo político, cuyo avance es notable en América Latina a partir de la Conferencia Económica de Quito y del Consenso de Cartagena (1984), el gobierno de México, activo participante de lo que podría perfilarse como importante acuerdo financiero latinoamericano, ha buscado redefinir su política de endeudamiento externo. Tanto en el Plan Nacional de Desarrollo como en el Programa de Financiamiento del Desarrollo ha quedado claramente establecida la decisión gubernamental de recurrir menos al crédito externo y más al ahorro interno, estimulando al mismo tiempo la atracción de la inversión extranjera directa dentro de ciertos lineamientos.

Esta decisión refleja la percepción realista del gobierno mexicano del estrechamiento efectivo de los mercados financieros internacionales dado lo voluminoso de su deuda externa y el encarecimiento del crédito. México, junto con otros países muy endeudados de América Latina, aprendió una importante lección. Durante los años setenta hubo la falsa impresión de que existía una oferta de créditos externos infinitamente elástica, en condiciones accesibles y hasta ventajosas, y que este fenómeno había llegado para quedarse. Sobre esa base, algunos países como México optaron por una política de endeudamiento (reforzada en nuestro país, a partir de los descubrimientos petroleros). Lo irreal del supuesto de abundancia permanente y de condiciones ideales y las dificultades del mercado petrolero, colocaron a México, al iniciar este decenio, en una situación paradójica en relación con el anterior; el endeudamiento externo, en lugar de contribuir al crecimiento nacional, se convirtió en una importante limitación del mismo. Las consecuencias no se hicieron esperar: endeudada, estancada, dislocada, la economía mexicana perdió su atractivo para la banca internacional y, aun cuando el prestigio se recuperó, un hecho se puso en evidencia: debía modificarse la estrategia y proponerse una escala diferente, según la cual el ahorro interno ocupa el primer lugar, seguido por la inversión extranjera directa, relegando cuanto sea posible el crédito externo.

Relegar no significa eliminar ese crédito, pues sería propósito poco realista, sino incorporarlo cuidadosamente. De ahí que se vuelva a negociar la deuda y corrientes adicionales de recursos en condiciones diferentes a las del pasado, es decir poniendo atención a los plazos, intereses, diferenciales, comisiones, etc., pero introduciendo un diálogo que busca abrir nuevos caminos a la cooperación inter-

nacional, estableciendo la necesidad de tomar en cuenta las particularidades de cada deudor.

Deuda externa y diálogo político

Ingredientes importantes de ese diálogo político son, por un lado, las tasas de interés; por otro, la estrecha vinculación entre las finanzas y el comercio internacional, que plantea dos tipos de interdependencia que deben tomarse en cuenta al negociar. Por lo que respecta a este último punto, debe reconocerse la estrecha relación entre el pago de la deuda externa y la necesidad de exportar. Es decir, la urgencia de facilitar el acceso de las exportaciones mexicanas y de otros países deudores a los mercados internacionales, eliminando prácticas proteccionistas y restrictivas, a fin de permitir la generación de suficientes divisas para hacer frente a los pagos al exterior, de manera más autosuficiente y permanente. De ahí que limitar las erogaciones por servicio de la deuda externa a un determinado porcentaje de los ingresos por exportaciones es no solamente expresión práctica de la vinculación entre comercio y finanzas; constituye también argumento idóneo para reclamar la apertura de los mercados internacionales a nuestras exportaciones, no sólo las más atractivas, sino aquellas denominadas tradicionales.

En segundo lugar, debe reconocerse también la relación entre mayor generación de divisas (por medio de exportaciones en expansión y créditos externos adicionales en condiciones adecuadas) y el aumento de la capacidad de importar insumos vitales para reactivar el empleo y la planta productiva. El reconocimiento y aprovechamiento de esta relación puede, además de contribuir al crecimiento nacional, favorecer las economías de donde provienen esas importaciones. No debe olvidarse que también para los países desarrollados sus industrias de exportación son importantes para el empleo y el crecimiento, y que ambas variables se ven necesariamente afectadas por el mayor o menor volumen de las importaciones que reciben los países endeudados.

El abatimiento de las tasas internacionales de interés es cuestión política y requiere, por lo tanto, solución política. Dije antes que el mantenimiento de tasas de interés tan elevadas en términos reales tiene serias repercusiones en el servicio de la deuda externa de México y de las naciones en desarrollo, haciéndolo cada vez más gravoso y convirtiendo a nuestros países en exportadores netos de capital de manera perversa. Es necesario controlar esta situación. Ni México ni los demás países en desarrollo pueden seguir enfrentan-

do compromisos tan onerosos, a riesgo de caer en la insolvencia y tener que recurrir a una solución extrema: la suspensión de pagos.

Debe tenerse en cuenta que para algunos países de América Latina la moratoria unilateral y total se ha convertido, desde 1982, en una posibilidad real. Esto ha dado lugar a planteamientos nuevos que parten del reconocimiento de que, dadas las condiciones actuales de volumen, perfil, tasas de interés, diferenciales, comisiones, etc., de sus deudas externas, cumplir honrosamente los compromisos resulta muy difícil, por no decir imposible, a menos que se revitalice el espíritu de cooperación y ofrezca a los acreedores internacionales la seguridad de que los pagos no serán interrumpidos, como tampoco lo serán las compras. Tal situación contribuiría a fortalecer el repunte de la economía internacional y a distribuir más equitativamente las cargas del ajuste y los frutos de la recuperación, evitando el rompimiento que a nadie beneficia. Tales son los fundamentos de ese nuevo diálogo que propone América Latina y que vincula tan estrechamente a la deuda externa con la política exterior de nuestros países.

En la Conferencia Económica Latinoamericana convocada por el entonces presidente ecuatoriano, Osvaldo Hurtado Larrea, celebrada en Quito del 9 al 13 de enero de 1984, se presentaron de manera sistemática las bases de ese diálogo. Sus antecedentes son las reuniones y propuestas del SELA, la CEPAL y el CIES en años anteriores, cuyo punto culminante es probablemente el mensaje que pronunció en septiembre de 1983, al dejar la Secretaría Ejecutiva del SELA, el embajador Carlos Alzamora: ". . .el pago de las deudas requiere de condiciones justas y América Latina tiene la capacidad conjunta para establecerlas si parte del principio inabdicable de que el primer compromiso es consigo misma, con la seguridad de su desarrollo y el bienestar de sus pueblos, y que los sacrificios que esta crisis le exige tienen que destinarse a consolidar su propio futuro".

Con tales antecedentes, la Conferencia de Quito —cuyo principal objetivo fue buscar una respuesta latinoamericana a la crisis económica internacional y a sus consecuencias para América Latina— tuvo el doble mérito de su oportunidad y de la insistencia en la concertación latinoamericana, de la cual existía un importante ejemplo diferente en el Grupo de Contadora, que desde hacía un año buscaba una solución política y negociada al conflicto centroamericano.

Pese a lo limitado de sus resultados prácticos, la importancia política de Quito es innegable. Los gobiernos latinoamericanos representados renovaron su decisión de encontrar soluciones justas para los problemas que enfrentan los países de América Latina y el Caribe, consolidando así bases para nuevos esquemas. Sin abandonar los elementos indispensables de la cooperación Norte-Sur y del en-

tendimiento Este-Oeste, tendrá la solidaridad Sur-Sur una dimensión más efectiva mediante esfuerzos que abarquen temas concretos y países particulares y que cambien, al combinarse, las reglas del juego económico, dando lugar a un orden nuevo, justo, equitativo, diferente. Éste fue el mensaje de la Declaración y el Plan de Acción de Quito y el espíritu que llevó a los gobiernos de Argentina, Brasil, Colombia y México a dirigir una carta, fechada el 19 de mayo de 1984, a los jefes de Estado de los países industrializados reunidos en la cumbre de Londres, exhortándolos a detener la "carrera de las tasas de interés" y a colaborar con el desarrollo de los países de América Latina.

Poco después, y a partir de las ideas contenidas en la mencionada comunicación, se convocó una reunión de cancilleres y ministros de hacienda y finanzas de América Latina, que se celebró en Cartagena de Indias (Colombia) los días 21 y 22 de junio.

La Reunión de Cartagena tuvo como objetivo central analizar los problemas del endeudamiento externo y los obstáculos que éste presenta para la reactivación del desarrollo económico de América Latina, y proponer iniciativas y medios adecuados que representen soluciones satisfactorias para todas las partes interesadas. Asistieron los cancilleres y ministros responsables del área financiera de 11 países latinoamericanos: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela que suscribieron un documento conocido como Consenso de Cartagena, el cual otorga nueva dimensión a la cooperación regional y a la solidaridad entre nuestros países.

Las propuestas del Consenso se refirieron a la reducción sustantiva e inmediata de las tasas internacionales de interés, diferenciales y otros gastos, eliminación de las comisiones y abolición de los intereses de mora durante periodos de renegociación. Se insistió en la necesidad de ampliar los plazos de amortización y los periodos de gracia, y tomar en cuenta en las renegociaciones el perfil de la deuda, la capacidad de recuperación económica y de pago de cada país, y cualquier otra característica nacional. Se habló igualmente sobre la posibilidad de negociaciones plurianuales, y se señaló que en las renegociaciones no se deben comprometer los ingresos por exportaciones más allá de porcentajes razonables, para no afectar la actividad productiva de cada país. Se revisaron los criterios de condicionalidad del Fondo Monetario Internacional y se exhortó al Banco Mundial y al Banco Interamericano de Desarrollo a incrementar los recursos para América Latina. Se hicieron, por último, propuestas importantes en la esfera comercial: se reconoció, una vez más, la estrecha vinculación entre el comercio y las finanzas, y la necesidad de estabilizar los precios de los productos latinoamericanos y

eliminar las barreras arancelarias y no arancelarias que limitan su acceso a los mercados de los países desarrollados.

Con el objeto de asegurar la permanencia y mayor efectividad del Consenso de Cartagena, se creó un Mecanismo de Consulta y Seguimiento que tuvo su primera reunión en Mar del Plata (Argentina) del 11 al 14 de septiembre de 1984. Durante esa reunión se ratificó la vigencia del Consenso de Cartagena, se reiteró la solidaridad de los asistentes ante el problema del endeudamiento de América Latina y se reafirmó su determinación de seguir realizando consultas en el mecanismo creado por el Consenso.

En enero de 1985 tuvo lugar en Santo Domingo la segunda reunión del Mecanismo de Consulta y Seguimiento, y en ella se buscó, entre otras metas importantes, afinar el contenido y la estrategia de ese diálogo político que, al cumplir su primer año de vigencia formal, insistía en afianzar su legitimidad. Finalmente, se convocó a una tercera reunión para los días 16 y 17 de diciembre de 1985, a celebrarse en Uruguay, sede de la Secretaría Protémpore del Consenso. De esta reunión surgió la Declaración de Montevideo, en la que se incluye un conjunto de medidas de emergencia, algunas de las cuales son claro eco del Consenso; otras son francamente innovadoras. Entre las primeras se reitera la necesidad de subordinar el manejo de la deuda al crecimiento de la región, para lo cual es urgente:

1) El descenso de las tasas reales de interés a sus promedios históricos y la reducción de los márgenes bancarios, únicas formas de restablecer la normalidad en el sistema financiero internacional.

2) El establecimiento de un límite de transferencia neta de recursos por servicio que no amenace el logro de una meta mínima de crecimiento del producto, así como la fijación de límites al servicio de la deuda en relación con su capacidad de exportación.

3) La promoción, para los países que lo requieran, de restructuraciones multianuales del principal y la capitalización de intereses con los países que pertenecen al Club de París, sin que este último suspenda el flujo de nuevos recursos para la exportación y sin que se exija la existencia de un acuerdo formal entre el Fondo Monetario Internacional y el país deudor.

4) La ampliación del financiamiento compensatorio del Fondo Monetario Internacional para que éste pueda cubrir, además del efecto del deterioro de los términos de intercambio sobre la balanza de pagos de las economías de los países del área, otros factores como la permanencia de las altas tasas de interés y los desastres naturales.

5) La adaptación de la condicionalidad tradicional y de la que se aplica para el cambio estructural a las condiciones y objetivos económicos y políticos de cada país. El convenio del Fondo Monetario

Internacional deberá tomar en cuenta las necesidades del crecimiento de la producción, del empleo, y respetar la capacidad propia de cada país para elaborar y ejecutar sus planes de ajuste. Deberán evitarse las incompatibilidades que producen la condicionalidad cruzada del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial.

6) La eliminación de medidas proteccionistas que obstruyen la entrada a los mercados exteriores, principalmente de los países desarrollados.

Entre las novedades de la Declaración de Montevideo destacan las siguientes:

1) Estudiar la posibilidad de separar la deuda ya acumulada de la futura, tratando a esta última en forma preferente en cuanto a la prioridad de su pago y los plazos de amortización y propiciando su vinculación con los organismos multilaterales de fomento.

2) Incrementar sustantivamente (20% anual en los próximos tres años) y agilizar el flujo de los fondos proporcionados por los organismos multilaterales de fomento a la región.

3) Aumentar el flujo anual de créditos de la banca comercial a los países del área, cuidando que éste sea cuando menos igual al ritmo de la inflación internacional.

Si no se aceptan las medidas propuestas, la región podría enfrentar una situación muy grave que obligaría a limitar o suspender la transferencia neta de recursos por servicio, para evitar una desestabilización social y política que podría invertir los procesos de consolidación democrática.

En la reunión de Montevideo se hizo, además, un importante análisis de la posición de los países latinoamericanos respecto a la propuesta estadunidense para luchar con la deuda externa latinoamericana, denominada Plan Baker, presentada en octubre durante la reunión del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, en Seúl, Corea.

El Plan sugiere un aporte de 20 000 millones de dólares de la banca comercial para el periodo 1986-1988 y otorgar 9 000 millones de dólares del Banco Mundial y otras instituciones, para constituir un fondo de apoyo a las deudas latinoamericanas. Como contrapartida, se exige a las naciones deudoras que adopten medidas macroeconómicas y estructurales para promover el crecimiento: disminución de impuestos, estímulo al ahorro y a la inversión, privatización de empresas estatales, saneamiento de las no privatizadas, política abierta a las inversiones extranjeras y al comercio.

Debe señalarse que si al principio el Plan Baker fue recibido con cierta frialdad por deudores y acreedores, en los últimos tiempos ha ido ganando aceptación sobre todo entre los segundos. En el caso de los primeros, algunos observadores se preguntan si será suficien-

te más dinero para resolver el problema. Es decir si basta con seguir prestándonos para poder pagar, o si la atención no debe concentrarse sobre todo en las condiciones de esos préstamos, concretamente, en las tasas de interés.

Del análisis que sobre la estrategia estadunidense se hace en la Declaración de Montevideo, destacan los siguientes puntos:

1) El Plan Baker reconoce la corresponsabilidad y la imperiosa necesidad de la recuperación económica de Iberoamérica, cuestiones en las que el Consenso de Cartagena ha insistido desde el principio; pero resulta insuficiente, pues los recursos que contempla son limitados porque no establece una cantidad que permita a los países deudores atender sus obligaciones con los acreedores y asegurar el crecimiento sostenido.

2) Las condiciones no están definidas claramente en el Plan, en especial los acuerdos de giro del Fondo Monetario Internacional y los programas de ajuste estructural del Banco Mundial.

3) El Plan considera la conveniencia de reactivar el financiamiento para América Latina, pero no toma en cuenta la situación de varios países deudores —que necesitan nuevos créditos inmediatos y en montos difícilmente compatibles con las cantidades ofrecidas—, ni incluye otros países deudores latinoamericanos y del Caribe que no tienen acceso a este proyecto de financiamiento.

Se tiene la impresión (más aún, la convicción) de que, al margen del Plan Baker y otras propuestas técnicas y de corto plazo, debe continuar poniéndose énfasis en el diálogo político y las demás aportaciones del Consenso de Cartagena, si lo que se busca es la solución al grave problema de la deuda externa.

Perspectivas

Es un hecho que la participación de México en el Consenso de Cartagena desde su gestación refleja el interés de nuestro país por encontrar soluciones adecuadas a los problemas que le plantea su voluminosa deuda externa. Al insistir en la necesidad de que se adopten medidas para transformar radicalmente las políticas financieras y comerciales de los países industrializados, a fin de que no afecten el desarrollo de las naciones latinoamericanas, México reconoce que el problema de la deuda externa trasciende lo técnico y financiero, y se convierte en uno de los temas políticos más importantes de la cooperación regional y de las relaciones internacionales. Desde esa perspectiva, la deuda externa deja de ser sólo cuestión de fondos y presencia de México en los mercados de capitales, e ingresa en el ámbito de su política exterior, ocupa un lugar destacado al lado de

los principios con los que el gobierno mexicano negocia internacionalmente y de los objetivos que con su participación persigue en los foros bilaterales y multilaterales.

Al insistir en el diálogo polítio, México, más que "politizar" las discusiones financieras con la banca internacional, procura incorporar en la negociación a los actores políticos, es decir los gobiernos de los países deudores, los acreedores y, por supuesto, los organismos financieros internacionales. Tal intención se apoya en la convicción de que sólo con el diálogo entre gobiernos y autoridades financieras internacionales se adoptarán medidas de conjunto, únicas capaces de proponer soluciones para un problema que tiene ramificaciones tan amplias, tan estrechamente vinculadas entre sí (financiera, comercial, tecnológica, etc.), cuyo efecto sobre el desarrollo económico y social de los países deudores es muy importante.

México sostiene, pues, la concertación, no el enfrentamiento; concertación no sólo entre deudores (Consenso de Cartagena), sino entre éstos y los acreedores, si tiene lugar en el más alto nivel político posible. Aunque el gobierno mexicano no comparte la propuesta de crear un club de deudores, alienta en cambio la búsqueda de fórmulas satisfactorias para todas las naciones comprometidas; reivindica el principio de equidad al proponer al mismo tiempo que las cargas del ajuste internacional sean compartidas por todos los que, en el pasado, se beneficiaron de la abundancia.

Al poner el énfasis en la urgencia de abatir las tasas internacionales de interés en términos reales, de orientar a nuestros países flujos adicionales de recursos en condiciones adecuadas a sus particulares situaciones, de que el servicio de la deuda absorba sólo un porcentaje razonable de los ingresos en divisas por concepto de exportaciones, México defiende su interés nacional y principios políticos tan amplios como la seguridad económica regional y la autosuficiencia colectiva, bases de la independencia política, económica y cultural, y la democracia de nuestros países.

Lo anterior es cierto a la luz de los acontecimientos de los últimos meses (los terremotos de septiembre de 1985 y la caída de los precios internacionales del petróleo en enero de 1986). Su repercusión en la economía, en el endeudamiento externo y en especial el peso de la carga que su servicio exige, es evidente. El propio secretario de Hacienda, Jesús Silva Herzog, hizo un importante llamado a la comunidad financiera internacional en la conferencia "La crisis de la deuda externa latinoamericana y sus consecuencias en los próximos diez años" (Londres, 27 de enero de 1986).

En su exposición, Silva Herzog, además de hacer un análisis de la evolución de la deuda y sus consecuencias políticas y sociales, incluida la posibilidad de la desestabilización, se refirió al Plan Ba-

ker como un paso positivo aunque insuficiente, y a la actual situación de la economía mexicana. Al respecto dijo: "¿Cómo explicar a una sociedad que ha resistido este proceso de ajuste admirablemente, casi estoicamente, que se requieren más sacrificios para compensar la caída de los precios del petróleo y que podamos continuar pagando a nuestros acreedores tasas de interés que observan niveles históricamente elevados?" Su conclusión fue clara: "el límite de nuestra responsabilidad para con nuestros acreedores está determinado por la responsabilidad para con nuestro pueblo". Ése es el mensaje que está detrás de la actitud del gobierno mexicano en favor de un diálogo político en materia de deuda externa y financiamiento internacional.

La convicción de que no puede ni debe ponerse en peligro el bienestar de los pueblos de las naciones endeudadas, y que, en el extremo, tal situación podría tener serias repercusiones políticas y sociales —que sin duda desbordarían las fronteras nacionales afectando también los intereses económicos de las naciones acreedoras— hace que pueda decirse que al abogar por el diálogo político que proponen Cartagena y las autoridades nacionales, México aboga por el mantenimiento y el predominio de relaciones armoniosas entre los actores de la comunidad mundial. Así, su posición en esta materia es una proyección de las mejores tradiciones de la política exterior mexicana en favor de la paz y la seguridad internacionales.

LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO (1983-1985): ¿CAMBIO DE RUMBO O REPLIEGUE TEMPORAL?

GUADALUPE GONZÁLEZ Y GONZÁLEZ*

No existen vientos favorables para quien no sabe qué rumbo lleva

Séneca

El análisis de la política exterior de México en los últimos tres años es un campo fértil para poner a prueba el estudio de las interpretaciones más comunes sobre las condiciones y características de la actuación internacional del país. En este periodo confluyen, dentro y fuera de México, factores de cambio de signo distinto que parecen anunciar, bien el inicio de transformaciones estructurales en las pautas históricas de la política exterior del país, bien, según otras interpretaciones, el retorno a patrones de comportamiento tradicional, superados temporalmente en el decenio de 1970.

La persistencia y profundidad de la crisis económica interna, y el consecuente deterioro de la legitimidad del gobierno y de las formas de participación y control político, más la existencia de una situación internacional, que además de cerrar los espacios que en la década anterior se abrieron a países como México, se ha convertido en un elemento de inestabilidad económica y política del cual no es posible aislarse, conforman los dos ejes de este periodo de transición en la política exterior mexicana, cuyo rumbo es aún incierto.

La experiencia de los últimos tres años en lo que respecta a la actividad internacional de México, pone en duda la validez de algu-

* Agradezco a Luis Herrera-Lasso sus valiosos comentarios y observaciones durante la elaboración de este trabajo.

nas interpretaciones muy aceptadas hace algunos años, que tienden a vincular de manera mecánica los momentos de crisis económica con periodos de baja actividad internacional y mayor alineamiento político y bilateralismo (especialmente en la relación con Estados Unidos) en la política exterior.

La relación entre ambas variables —económica y política— es mucho más compleja en este momento de lo que sugieren estas interpretaciones, porque en las condiciones actuales no es posible volcarse a la solución de los problemas internos sin otorgar un lugar prioritario a la acción internacional en áreas que afectan directamente la viabilidad y efectividad de cualquier estrategia que se adopte para resolver la crisis. A diferencia de momentos anteriores, en la crisis actual la política exterior ocupa un lugar particularmente importante, y difícilmente puede ser relegada a desempeñar un papel tradicional, que no esté vinculado con las áreas de negociación económica.

El mayor relieve de la política exterior, a pesar del grave deterioro económico, se explica en parte porque el avance del proceso de internacionalización de la economía mexicana a raíz del auge petrolero y de la posterior crisis financiera, ha tenido como consecuencia política la mayor internacionalización de la política exterior del país. En un sentido, los acontecimientos políticos y económicos internacionales tienen un efecto cada vez más directo e importante en el comportamiento de la economía mexicana y en el manejo político de los problemas internos. En otro sentido, los temas de política exterior —particularmente los vinculados a la agenda económica y a problemas de seguridad interna—, tienen más relieve en la discusión política interna; las percepciones sobre el diseño de la política exterior tienden a estar condicionadas, más que en el pasado, por el debate político en torno a otros ámbitos internos de decisión; y, el clima en el que se discuten las opciones de política interna tiene cada vez más repercusión en la orientación y el manejo de la política exterior.

La crisis económica actual ha contribuido, más que a relegar a un papel secundario a la política exterior, a agravar algunos desequilibrios y contradicciones existentes en la estrategia tradicional de la política exterior y de sus versiones particulares en los últimos dos sexenios. La crisis, al modificar el esquema de prioridades inmediatas, ha hecho más difícil la articulación y la coordinación entre las agendas económica y política de las relaciones internacionales del país, y ha propiciado la discusión en el aparato gubernamental y la opinión pública nacional, sobre los costos y beneficios de una política exterior que tradicionalmente ha privilegiado los objetivos políticos sobre las metas económicas.

El presente trabajo tiene objetivos limitados. La intención básica es delinear algunas hipótesis generales sobre las tendencias de desarticulación, desequilibrio, tensión y conducción feudalizada entre la dimensión político-diplomática de la política exterior y la dimensión económica de las relaciones internacionales del país, que parecen perfilarse con mayor fuerza a lo largo de los últimos tres años. Más que agotar el tema, se intenta esbozar algunas líneas de interpretación e investigación para estudios específicos futuros de mayor profundidad.

La primera parte recoge algunas reflexiones que permiten establecer con más precisión las hipótesis de trabajo y análisis que orientan la investigación sobre la historia reciente de la política exterior y sobre los cambios en el patrón de interacción de sus distintos elementos. En la segunda parte, y a la luz de las consideraciones desarrolladas en la sección anterior, se hace una relación del manejo que el gobierno de Miguel de la Madrid ha hecho de los principales temas de la agenda económica de la política exterior: deuda externa, petróleo, comercio exterior e inversión extranjera. En la tercera parte, se aborda la cuestión de cómo el proyecto de política exterior en materia económica instrumentado entre 1983 y 1985 ha conducido a estrategias de negociación divergentes provocando ciertos puntos de tensión y desarticulación con los lineamientos de la agenda política externa, por lo que algunos observadores piensan que la política exterior de México se encuentra, no en un momento de retraimiento temporal, sino en un momento de transición, preludio quizá de un cambio de rumbo importante en algunos aspectos de su orientación tradicional. El escenario particular que se utiliza para desarrollar estos planteamientos, es el de las relaciones entre México y Estados Unidos por ser el ámbito donde se manifiestan con más nitidez las modificaciones de nuestra política exterior. En la última parte, se hace un balance de las tendencias actuales de la política exterior en un momento en el que se multiplican las presiones internas y externas. Todo señala la necesidad de redefinir algunos mecanismos tradicionales de la estrategia diplomática de México para adecuarla a la nueva realidad nacional y al complejo escenario internacional.

I. Cambios en los parámetros históricos de la política exterior

Contra las interpretaciones y expectativas más generalizadas en 1982, la aguda crisis económica y el profundo deterioro de la capacidad de negociación externa que ha enfrentado México en los últimos tres años no redujo la actividad internacional del país ni restableció nin-

gún esquema estable de "relación especial" con Estados Unidos.[1] Sin embargo, la situación de crisis y debilidad relativa ha tenido un efecto importante en las pautas de operación de la política exterior, de tal manera que comienzan a perfilarse cambios en la orientación de la misma.

Por un lado, esta situación ha llevado a la adopción de una diplomacia activa pero de retórica discreta, que prefiere la acción multilateral sobre las iniciativas individuales, principalmente en aquellos temas en que el potencial de enfrentamiento y tensión con Estados Unidos es mayor. Por otro lado, y más importante desde el punto de vista de las preocupaciones de este trabajo, la permanencia de la crisis ha agudizado algunos desequilibrios ya existentes en la política exterior mexicana, particularmente, el fenómeno de la desarticulación, fragmentación y manejo descoordinado de sus componentes político y económico.[2]

Al hablar de "desarticulación" entre la dimensión económica y la dimensión política de la política exterior nos referimos a dos cuestiones. En primer lugar, a la conducción feudal o manejo separado por grupos aislados de los distintos temas de la política exterior, fenómeno que se refleja en el desgaste de los mecanismos de coordinación; instancias gubernamentales más ligadas a los problemas económicos internos van desplazando a las político-diplomáticas en el manejo de temas fundamentales de la agenda externa, sobre todo de aquellos que influirán definitivamente en las formas de inserción económica internacional del país en los próximos años.

En segundo lugar, y más importante, nos referimos a la falta de un proyecto general definido, capaz de articular y coordinar el manejo de las cuestiones económicas y políticas de la política exterior. La falta de proyecto es evidente si se analiza el comportamiento implícito en la práctica de ambas. La administración de los problemas en esas áreas presupone modos de actuar y perspectivas divergentes sobre la forma de inserción política y económica internacional de México que debe impulsarse, y el papel que debe desempeñar la política exterior: si debe adecuarse, o aun subordinarse, a las necesidades económicas más inmediatas o ha de mantener su funcionalidad esencialmente política. Las percepciones implícitas en el ma-

[1] Véase Olga Pellicer de Brody, "Política exterior mexicana: continuidad e incertidumbre en momentos de crisis", *México ante la crisis*, P. González Casanova y H. Aguilar Camín, comps., México, Siglo XXI, 1985; y Alberto Van Klaveren, "México: principios y pragmatismo en la política exterior", *Las políticas exteriores latinoamericanas frente a la crisis*, H. Muñoz, comp. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1985.

[2] Humberto Garza, "Desequilibrios y contradicciones en la política exterior de México", *Foro Internacional*, 24 (1985), pp. 443-457.

nejo práctico de los temas económicos y de las cuestiones políticas, no coinciden en cuanto a quiénes son los aliados potenciales en el exterior, a cuáles son las amenazas externas más apremiantes y a qué tipo de estrategias adoptar para enfrentar la compleja e inestable situación internacional desde una posición de debilidad. Mientras que la conducción de la agenda económica favorece la "integración negociada" con Estados Unidos, el manejo de los temas políticos enfatiza la alternativa de la diversificación de las relaciones externas.

Un primer elemento que actualmente desajusta el manejo de la política exterior es el peso que los temas económicos tienen en el esquema de prioridades inmediatas de la actividad internacional del país. Tradicionalmente, la política exterior mexicana ha seguido una racionalidad esencialmente política que responde a los requerimientos de la situación geopolítica particular del país y a los objetivos políticos internos vinculados al mantenimiento del sustrato ideológico del nacionalismo revolucionario como fuente de legitimidad y estabilidad internas.[3] De aquí que objetivos tales como la ampliación del margen de independencia política con respecto a Estados Unidos y la reiteración sistemática de la autonomía y de las aspiraciones de justicia e igualdad internacionales, se hayan encontrado en el centro de la estrategia diplomática tradicional de México, en detrimento de objetivos directamente relacionados con el desarrollo económico. Por eso, en la coyuntura actual, México cuenta con gran experiencia en el manejo político de sus relaciones externas, pero no con elementos institucionales y técnicos suficientes para el despliegue de una diplomacia activa y agresiva en materia económica.

El patrón histórico de desvinculación entre las dimensiones política y económica de la política exterior deriva, no sólo del lugar privilegiado que han ocupado los objetivos de naturaleza estrictamente política, sino también del perfil peculiar de las bases del poder internacional de México, cuyo fundamento principal se halla en factores político-ideológicos (la estabilidad interna, el prestigio internacional, el consenso doctrinario, el alto nivel de continuidad de la política exterior, entre otros). México jamás ha contado con bases sólidas y permanentes de poder económico, y ha rechazado el desarrollo de una capacidad militar significativa como instrumento efectivo para la consecución de sus objetivos internacionales.[4]

[3] Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976, pp. 86-106.

[4] Guadalupe González, "Incertidumbres de una potencia media regional: las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana", *La política exterior de México: desafíos en los ochenta*, ed. O. Pellicer, México, 1983.

Otro elemento que explica este comportamiento internacional desarticulado es que tradicionalmente las estrategias de desarrollo y crecimiento económico han sido concebidas como tareas esencialmente internas y aisladas de la dinámica de la economía internacional. Si bien en los últimos quince años han aumentado las preocupaciones con respecto a la necesidad de definir con mayor claridad y precisión los objetivos externos del país en materia económica, lo cierto es que las decisiones más importantes en materia de política económica se han adoptado al margen de un análisis adecuado de las tendencias prevalecientes en la economía internacional,[5] y en ausencia de una estrategia económica externa definida.

Dado que la situación de emergencia económica ha modificado las prioridades inmediatas de la política exterior al dar más peso a los temas económicos, los desequilibrios y contradicciones entre las agendas económica y política se manifiestan con más fuerza. La magnitud y complejidad de los problemas económicos inmediatos como temas de alta prioridad diplomática han rebasado las estructuras institucionales tradicionalmente responsables de la conducción de la política exterior. Se ha dado un desplazamiento de las instancias gubernamentales político-diplomáticas por parte de las agencias encargadas de la formulación e instrumentación de la política económica interna en lo que se refiere al manejo de las negociaciones económicas con el exterior.[6] Esto ha fortalecido la tendencia a una conducción feudal de la política exterior y aumentado el peso de las rivalidades interburocráticas internas en el proceso de toma de decisiones. La ausencia de mecanismos eficientes de coordinación aumenta el riesgo de que la política exterior esté sujeta de manera cada vez más importante a los cambios en los pesos relativos de las distintas agencias gubernamentales. Las mayores dificultades para establecer un comportamiento coordinado obstaculizan el reforzamiento mutuo de las políticas adoptadas en las diferentes esferas de la acción internacional de México. La amplitud de estos desequilibrios en los últimos tres años, se ha manifestado en las decisiones concretas sobre política exterior, y en el debate interno sobre el papel que la diplo-

[5] Sofía Méndez Villarreal, "La dimensión económica de la política exterior mexicana", *Cuadernos de Política Exterior Mexicana*, núm. 2, 1985.

[6] Una de las manifestaciones más importantes del desplazamiento gradual de lo político-diplomático en el manejo de la economía externa, fue la decisión de cerrar la Subsecretaría de Asuntos Económicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, a raíz del recorte al gasto público decretado en julio de 1985. Esta reforma no significó la desaparición del área económica, sino su reubicación en otras áreas dentro de la misma Secretaría, pero aumentó el riesgo de que, en el futuro, la perspectiva y los intereses del área político-diplomática estén mal representados en las secretarías donde se discuten y toman decisiones de política económica externa.

macia mexicana debe desempeñar en momentos de emergencia económica.

En lo que se refiere a las decisiones concretas, existen mayores puntos de tensión y fricción entre el manejo de la agenda económica y la conducción de la agenda política en relación con ciertos problemas específicos. Consideraciones de tipo económico y financiero comienzan a tener un peso mayor en áreas de la actividad diplomática concebidas originalmente como instrumentos económicos de apoyo a estrategias esencialmente políticas. Tal es el caso de la evolución reciente del Acuerdo de San José. La reducción de las condiciones de trato preferencial en materia petrolera a los países beneficiarios dadas las restricciones financieras del país, la inclusión de cláusulas de condicionalidad económica en el otorgamiento de los créditos a largo plazo, y la adopción de medidas tales como la suspensión temporal de los suministros de petróleo a Nicaragua y Costa Rica en momentos de alta polarización del conflicto regional, son acciones concretas que al desvirtuar el espíritu original del esquema de cooperación, han tenido efectos negativos en la estrategia política de México hacia Centroamérica, provocando un mayor deterioro de sus relaciones políticas con varios países del área y de su imagen política regional.[7]

Respecto a la intensificación del debate dentro del aparato gubernamental y de la clase política mexicana sobre el papel que debe desempeñar la política exterior en el contexto de crisis económica, es posible distinguir dos ejes en torno a los cuales gira la discusión. Un primer eje lo constituye el dilema que se plantea (como una disyuntiva falsa, desde nuestra perspectiva) entre pasividad o cautela y activismo internacional. El segundo eje —que se cruza en muchos puntos con el primero— se refiere a la contraposición entre el requerimiento de más pragmatismo (al considerarse que las exigencias del realismo económico suponen la necesidad de adecuar la política exterior a la lógica de los objetivos económicos concretos más inmediatos), y la vigencia de la posición principista (derivada de la racionalidad esencialmente política de la diplomacia mexicana). Los términos del debate actual sobre política exterior, tienden a oscurecer y desvirtuar la naturaleza de los problemas reales que actualmente enfrenta México en la definición de sus posturas internacionales, y que derivan de la imposibilidad de aislar la dinámica interna de los acontecimientos externos.

Es ya un lugar común, entre los estudiosos de la política exterior mexicana, señalar que —en términos generales y desde la perspecti-

[7] Véase mi artículo "El programa venezolano-mexicano de cooperación energética para países de Centroamérica y el Caribe. Problemas y perspectivas", *Enfoques*, núm. 1, 1985.

va de la historia contemporánea del país— las relaciones internacionales de México han ocupado un lugar secundario en la discusión política nacional. Dado que, durante mucho tiempo pocas situaciones internacionales tuvieron consecuencias directas y visibles sobre la vida política y económica nacional, la política exterior fue vista con indiferencia, como algo ajeno y aparte de los problemas internos inmediatos.[8]

Los rasgos característicos de la estrategia diplomática tradicional de México, descritos por diversos autores (su autodefinición como una política de principios y no de intereses, su legalismo defensivo, su contenido esencialmente político y escasamente económico), reflejan el papel primordialmente defensivo que se le asignaba a la política exterior dentro del proyecto nacional. Más que un instrumento activo de promoción de objetivos e intereses concretos y prácticos del país en el exterior, la política exterior fue concebida como un "muro de contención" y defensa frente a la dinámica internacional. Este enfoque resultó altamente funcional durante aquellos periodos históricos en los que era posible aislar la dinámica de los acontecimientos internos de los vaivenes económicos y políticos externos.

Actualmente es evidente que los parámetros históricos internos y externos de la política exterior de México se han modificado sustancialmente; resulta cada vez más difícil eludir la necesidad de concebir, en la discusión teórica y en la práctica política, la política exterior como un área de importancia creciente en el manejo de los problemas internos. De aquí que, desde nuestra perspectiva, sea poco probable el que la política exterior vuelva a los límites y a las pautas de comportamiento prevalecientes en los años sesenta, esto es, a desempeñar un papel marginal, secundario y meramente defensivo del proyecto interno.

Existen factores estructurales que derivan de la creciente interacción del ámbito externo e interno, a nivel económico y político, que contrarrestan la acción de aquellas condiciones que favorecen un retraimiento de la política exterior (el paulatino deterioro de las bases económicas del poder internacional de México), y hacen del activismo en el ámbito externo una necesidad insoslayable en la tarea de sortear la crisis. Esta situación responde no a factores de carácter coyuntural, sino a las modalidades de operación transnacional del sistema político y económico mundial contemporáneo.

La doble dinámica de creciente internacionalización de la economía mexicana y de mayor internalización de la política exterior, resultado del proceso de intensificación de los niveles de interacción

[8] Jorge Alberto Lozoya, "La diplomacia multilateral de México", *Foro Internacional*, 24 (1984), p. 435.

del ámbito interno y el ámbito externo, son factores que explican, en parte, los rasgos generales del comportamiento internacional de México en los últimos tres años. Estos rasgos apuntan hacia la persistencia de un perfil altamente activo que se ejerce sobre bases muy frágiles y en medio de crecientes dificultades para el mantenimiento de un manejo equilibrado, consistente y coordinado de los distintos temas de la agenda externa.

En los primeros años del gobierno de De la Madrid, México ha mantenido posiciones propias e independientes a pesar de la grave crisis económica y de la marcada vulnerabilidad frente al exterior. Esta orientación se ha manifestado de manera clara en la política de México frente a la crisis centroamericana. No obstante, esta política ha seguido ciertas pautas que le dan un carácter distinto respecto a las iniciativas regionales adoptadas en el sexenio anterior, y que ponen de manifiesto la reducción del margen de maniobra para elaborar fórmulas de participación que concilien dos objetivos distintos, pero igualmente importantes, de la diplomacia regional de México: por un lado, el requerimiento de una relación cordial y funcional con Estados Unidos dada la grave situación económica interna, y por el otro, la necesidad de avanzar en los procesos de negociación y pacificación regional alternativos a la estrategia de contención norteamericana, a fin de evitar una situación de inestabilidad permanente y conflicto generalizado en su entorno geopolítico inmediato. La estrategia regional de México en estos años ha consistido en mantener una posición independiente de activismo ambivalente frente al conflicto centroamericano. Por una parte, se ha adoptado un esquema de participación activa y permanente con mayor responsabilidad y nivel de compromiso diplomático dentro de los esfuerzos multilaterales del Grupo de Contadora.[9] Por otra, se han privilegiado los objetivos de pacificación por la intermediación diplomática, sobre los compromisos y simpatías políticas concretas con los procesos de cambio social en la región.[10]

En el ámbito multilateral, México ha desplegado una activa presencia diplomática en los principales foros donde se discuten los problemas centrales de la seguridad internacional y de la economía mundial. Asimismo, ha participado en el surgimiento de nuevos mecanismos alternativos de debate y negociación internacional, al margen de los esquemas institucionales tradicionales actualmente

[9] Mario Ojeda, "México: su ascenso a protagonista regional", en *Las relaciones de México con los países de América Central*, M. Ojeda, comp., México, El Colegio de México, 1985, p. 32.

[10] Adolfo Aguilar Zinser, "México y Centroamérica", en *México ante la crisis*, p. 103.

en crisis o en franco deterioro,[11] particularmente en el ámbito latinoamericano.

La persistencia de un perfil activo y de no alineamiento de la política exterior mexicana en un contexto de grave crisis económica y de creciente vulnerabilidad externa, nos lleva a cuestionar las interpretaciones que suponen la existencia de una relación automática y unilateral entre auge económico y activismo internacional, entre crisis económica y retraimiento o mayor alineamiento político en el ámbito internacional.[12] Este tipo de interpretaciones académicas han influido en los términos del debate político actual sobre política exterior.

Los promotores de una política exterior de bajo perfil sustentada en la búsqueda de un entendimiento especial con Estados Unidos, consideran que los retos inmediatos que enfrenta el país son fortalecer la viabilidad económica interna y recomponer las bases de sustentación política del Estado, dada la erosión creciente de su legitimidad en un contexto de profunda recesión económica. De acuerdo con esta corriente de opinión, sin la existencia de fuertes bases económicas y políticas a nivel interno, cualquier estrategia de política exterior activa e independiente no sólo atenta contra el imperativo de un manejo pragmático, realista y eficiente de las relaciones externas del país, sino que además puede traer consigo riesgos innecesarios de tensión con Estados Unidos. De aquí que, en las circunstancias actuales, México deba centrar su atención en el ámbito interno y procurar una relación cordial y funcional con Estados Unidos, como el factor de apoyo externo más importante. Sin embargo, este tipo de interpretación soslaya la importancia real que las variables externas habrán de jugar en cualquier estrategia de recomposición que se adopte, tanto del modelo de desarrollo económico como del sistema político. Asimismo, minimiza las dificultades estructurales para el establecimiento de un entendimiento especial con Estados Unidos que asegure la incorporación de los intereses mexicanos en los términos del acercamiento. Éste parece difícil dado el creciente endurecimiento de las posiciones norteamericanas con res-

[11] En América Latina hay tendencias hacia mecanismos alternativos de acuerdo regional limitado, en respuesta al deterioro de los mecanismos del sistema interamericano a raíz de la guerra de las Malvinas en 1982, y al estancamiento de las instancias de cooperación económica regional establecidas en los años sesenta y setenta. Los ejemplos más ilustrativos de esta tendencia son, en el aspecto político de la seguridad regional, la formación del Grupo de Contadora en enero de 1983, y en el área económica, del Grupo de Cartagena formado por los once principales países deudores del continente.

[12] Véase Bruce Bagley, "Mexican Foreign Policy: The Decline of a Regional Power?", *Current History*, 1983, pp. 406-409 y 437.

pecto a los principales temas de interés para México, tanto en materia económica como política.

Desde nuestra perspectiva, el fortalecimiento de la economía nacional y el avance en la modernización y democratización de la vida política nacional como prerrequisitos de una participación activa y eficiente en el ámbito internacional, difícilmente pueden concebirse exclusivamente como tareas de orden interno. Parte del éxito que se logre en la consecución de dichos objetivos dependerá en gran medida de variables externas. De aquí que sea cada vez más importante e indispensable buscar ejercer influencia en el ámbito internacional en un sentido favorable a los objetivos y necesidades internos, así como mantener un seguimiento preciso de los desarrollos internacionales a fin de prever su evolución y su eventual efecto sobre México.

Centrar la discusión sobre los escenarios futuros de la política exterior en torno al dilema entre pasividad y activismo significa partir de un problema falso, dada la creciente interacción de lo interno y lo externo; oscurece, además, el análisis de otras cuestiones más importantes en cuanto a la naturaleza de los problemas que actualmente enfrenta la política exterior de México, y que se relacionan con la manera en que habrán de resolverse el desequilibrio y la falta de correspondencia existente entre la dimensión política y la dimensión económica de la acción internacional del país. Los rasgos generales de la agenda económica externa en el periodo 1983-1985 y la lógica de negociación política frente al exterior que sustenta serán analizados en la segunda parte de este trabajo.

II. La agenda económica de la política exterior

El punto de partida para el análisis de la agenda económica de la política exterior de México en los últimos años, es la evolución de la crisis económica y la naturaleza de las respuestas de política económica adoptadas para enfrentarla. Los años 1983 y 1985 han sido sumamente difíciles para la economía mexicana. También lo han sido para las economías de los países del mundo en desarrollo y de los líderes de la economía mundial, Estados Unidos, y en general, los países de la OCDE, cuyas crisis frecuentes no han encontrado respuestas definitivas. Prueba de ello es que el repunte económico de 1983 y 1984, a diferencia de otros momentos de recuperación económica en las últimas cuatro décadas, no ha sido suficiente ni para la reactivación de las economías nacionales, ni para la recuperación sostenida de la economía mundial. En este contexto, México ha quedado en una posición especialmente vulnerable, tanto por vicios pro-

pios como por tendencias globales, en principio desfavorables.[13]

En 1983 se adoptaron políticas de ajuste para tratar de resolver los principales problemas de la economía mexicana, muchos de ellos herencia de gobiernos anteriores. Se buscó bajar la inflación, reducir el déficit del gasto público, reducir el endeudamiento externo que había llegado a niveles insostenibles, mejorar las reservas internacionales de México y, en general, iniciar cambios estructurales de carácter económico que pudieran sentar las bases de un crecimiento sólido.[14] Las metas cuantitativas se cumplieron, no sin grandes sacrificios, hasta 1984. Se redujo la inflación, se redujo el déficit gubernamental, crecieron las reservas, y se logró un importante superávit en la balanza comercial.[15]

Sin embargo, sanear la economía, lograr la estabilidad monetaria y financiera, y alcanzar el equilibrio de las finanzas públicas, con las medidas antes mencionadas, significaba un ajuste con menor crecimiento y poco dinamismo de la economía. La insuficiencia del repunte económico mundial poco contribuyó a que el ajuste diera los frutos esperados y, en 1985 se registraron los primeros síntomas de la insuficiencia de la política seguida; a mediados de ese año, se reconoció que la crisis económica tenía raíces más profundas, que las

[13] Véase el análisis de la evolución actual de la economía mexicana en Jaime Ross, "La crisis económica. Un análisis general", *México ante la crisis*, pp. 135-152; "El colapso de julio", *Nexos*, septiembre de 1985, pp. 21-27; "Desequilibrio externo: ¿apertura o protección?", *Comercio Exterior*, 35 (1985), pp. 950-957.

[14] En respuesta a la crisis económica, el gobierno de De la Madrid puso en marcha, en diciembre de 1982, un plan de estabilización económica de tres años acordado con el FMI (Programa Inmediato de Reordenación Económica), cuyo objetivo era imponer un ajuste financiero que permitiera: *a)* reducir la inflación a 53% en 1983, 30% en 1984 y18% en 1985; *b)* reducir el déficit del gobierno de un orden del 18.2% en 1982, a 8.5% en 1983, 5.5% en 1984 y3.5% en 1985; *c)* reducción del déficit externo. Pocos meses después, el gobierno de De la Madrid dio a conocer los lineamientos de la estrategia de restructuración económica de largo plazo para enfrentar la crisis y complementar el programa de estabilización, en el llamado Plan Nacional de Desarrollo (1983-1985).

[15] De acuerdo con lo expresado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público durante su intervención en la comparecencia "La crisis de la deuda externa en Latinoamérica y sus consecuencias en los próximos diez años", organizada por el BID en enero de 1986, "México ha logrado reducir el nivel de inflación a la mitad de lo que era en 1982, es decir de 120% en ese año a 63% en 1985. El déficit presupuestal ha descendido de 18% en 1982 a 9% en 1985. La balanza de la cuenta corriente pasó de un déficit de 13 000 millones de dólares en 1981 a superávit en 1983 y 1984, y a un virtual nivel de equilibrio en 1985. El crecimiento acumulado del PIB de 1982 a 1985 es apenas positivo y el ingreso per cápita es negativo en poco más del 8%. Los salarios reales han sufrido decrementos. Para diciembre de 1985, los términos del intercambio comercial significaban el 77 por ciento del nivel alcanzado en 1980, y la caída de los precios del petróleo deteriora esta cifra día con día." Sin embargo, es claro que aun en los dos primeros años de vigencia del ajuste, cuando los avances registrados fueron mayores, las metas programadas sólo se alcanzaron parcialmente.

medidas no fueron suficientes, y que era necesario intensificar el programa de ajuste para alcanzar lo que aún no se había logrado. Frente a la recurrencia de la crisis, el gobierno no rectificó el rumbo de la política económica puesta en marcha dos años atrás, sino que reforzó sus rasgos generales.[16] En julio de 1985 se anunciaron una serie de medidas que incluyeron desde recortes en el gasto público corriente, hasta el anuncio oficial de la aceleración del programa de apertura económica con la supresión de permisos para el 70% de las fracciones arancelarias.[17]

En el mes de septiembre, un golpe del todo inesperado vino a agravar las cosas. Los sismos del 19 y 20 de septiembre tuvieron efectos de carácter económico, social y psicológico de gran importancia, para muchos irreversibles, y para el sistema en su conjunto por las enormes pérdidas en servicios educativos, en salud y vivienda, y de servicios e infraestructura, tanto del Estado como de la iniciativa privada y por los problemas de conducción política que planteó a una burocracia con serias deficiencias para responder a condiciones de emergencia sin precedentes en la historia de México.

En el contexto de grave situación de emergencia financiera inmediata, resultado de la agudización de los desequilibrios estructurales del sector externo a la que se llega en 1982, el manejo adecuado de los distintos rubros económicos de las relaciones internacionales de México se convirtió en el reto más importante y visible de la política exterior del país. En estas circunstancias, el problema de la deuda externa y de las estrategias para enfrentarlo llegó a ser el tema dominante y el principal punto de referencia de la negociación externa en otras áreas de la agenda económica: comercio, petróleo e inversión.

Si bien el enorme peso del tema de la deuda externa significó concentrarse en superar el problema de escasez de divisas, como el principal objetivo económico de la política exterior —al cual debían adecuarse las políticas en materia de comercio, petróleo e inversión—, en la práctica esta orientación común no se tradujo en un manejo coordinado y coherente de políticas, al mantenerse la inercia de manejo sectorial de los distintos temas. Asimismo, el mayor

[16] Cf. el artículo citado *supra*, nota 13, "Desequilibrio externo: ¿apertura o protección?", p. 954.

[17] En julio de 1985, a causa de la situación económica provocada por la caída de los ingresos petroleros, presiones inflacionarias y especulación en los mercados cambiarios, el gobierno anunció una serie de ajustes adoptados desde 1983: *a)* nuevos recortes amplios al gasto público; *b)* aceleramiento de la tasa de devaluación; *c)* aceleramiento del proceso de liberalización comercial, por medio de una amplia sustitución de los permisos de importación por aranceles, que significó la liberalización de un total de 8 077 fracciones (esto es, el 61.4% de la importación total).

perfil de la agenda económica dentro del marco de prioridades de la política exterior de México, trajo consigo el surgimiento de puntos de fricción con algunos de los temas más sensibles de la agenda política.

Deuda externa: la estrategia de negociación en dos frentes

En materia de deuda externa, la estrategia mexicana ha consistido en la negociación activa, más no siempre simultánea ni complementaria, en dos ámbitos distintos de acción: el nivel de negociación bilateral con los principales acreedores y los esfuerzos por conformar un marco de negociación multilateral conjuntamente con los principales países deudores de América Latina.

En las primeras etapas de negociación del problema de la deuda a partir de 1982, caracterizadas por una situación de emergencia financiera de corto plazo, México centró su atención en la negociación bilateral con los acreedores y mantuvo una postura cautelosa frente a otros planteamientos más radicales sobre la crisis de deuda provenientes de América Latina. En este nivel de negociación externa se favoreció la búsqueda de un acercamiento efectivo con Estados Unidos que se tradujera en la adopción de medidas concretas por parte del gobierno norteamericano, que contribuyeran a encontrar salidas rápidas a la situación de emergencia y a dar fluidez a las negociaciones de México con la banca privada internacional. De esta manera, México aprovechaba las ventajas relativas de su situación de vecindad geográfica y de su posición como segundo deudor frente a Estados Unidos como elementos para una negociación más ventajosa, dados los enormes costos económicos y sociales que para Estados Unidos podría significar no hacer nada para evitar el colapso de la economía mexicana.[18]

En la negociación bilateral con los acreedores se siguió una relación triangular (banca privada internacional, FMI y gobierno norteamericano) para la restructuración de la deuda, que consistió en el diferimiento de los pagos y vencimientos de corto y mediano plazo. Esta negociación siguió de la lógica de la "disuasión financiera": evitar la adopción de medidas extremas, como la declaración de moratoria, que pudieran tener efectos muy costosos sobre la situación económica interna al provocar más desorden financiero internacional, a cambio de la entrada de nuevos flujos de capital para la recu-

[18] Un análisis de la respuesta norteamericana a la crisis financiera mexicana en Rosario Green, "Estados Unidos frente a la crisis financiera mexicana", *México-Estados Unidos (1983)*, México, El Colegio de México, 1984, pp. 41-59 (volumen colectivo).

peración económica.[19] En este nivel, México sería el país que marcó los lineamientos clave en la estrategia internacional de administración de la crisis de la deuda externa desde 1982. Este esquema de administración se basa en el tratamiento de caso por caso, en la postergación del diseño de una solución más definitiva, y en la renegociación continua y reprogramación multinacional de los pagos. Cada actor desempeña un papel definido: el FMI actúa como agente líder, los deudores adoptan programas de ajuste y, a cambio, los bancos acreedores acceden a reprogramar pagos y refinanciar a los deudores. El gobierno norteamericano actúa como intermediario o "aval" político.

México obtuvo condiciones muy favorables en la reprogramación, y logró superar la crisis de liquidez, mitigar los problemas de cuenta corriente y mantener flujos de dinero fresco. Sin embargo, esto implicó mantener un programa estricto de ajuste, aparente concesión a las exigencias del FMI pues formaba parte de la estrategia económica del nuevo gobierno, después de 1984. El mismo programa de ajuste empezó a presentar serios problemas en cuanto a su efectividad. Es posible hacer dos lecturas del fenómeno: la evaluación del manejo de la deuda como tal, esto es, frente a los acreedores, y, por otro lado, los beneficios de esta estrategia respecto al proyecto interno. En el primer caso el éxito es innegable. Se logró la negociación, la restructuración y mejores condiciones que evitaron el "ahorcamiento" financiero de México.[20] En el segundo, la evaluación debe hacerse conjuntamente con los resultados del esquema global. En otras palabras, el manejo del problema de la deuda cumplió con el papel asignado, pero esto no fue suficiente para el funcionamiento del esquema, y como veremos más adelante, en este momento la estrategia de la deuda misma encuentra ya serias limitaciones.

A nivel multilateral, México desarrolló una amplia actividad diplomática con los principales países deudores de América Latina orientada hacia la consecución de dos objetivos inmediatos: por una parte, la moderación de todas aquellas posiciones radicales respecto a la manera de enfrentar las crisis de endeudamiento que pudieran llevar a algunos países acreedores a la adopción de políticas altamente desestabilizadoras del sistema financiero internacional; y, por otra parte, el establecimiento, de manera concertada, de los prin-

[19] León Bendesky y Víctor Godínez, "La disuasión financiera en América Latina", *Cuadernos Semestrales. Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana*, núm. 16, CIDE, México, 1984, pp. 207-234.

[20] "Estrategia de la restructuración de la deuda externa de México", SHCP, octubre de 1985.

cipios generales que debían guiar las negociaciones bilaterales en materia de deuda externa, así como el diseño de un esquema de solución a mediano plazo que recogiera los intereses y las aspiraciones de los países deudores respecto a soluciones más estables y equitativas de carácter permanente.[21]

Se buscaba influir, por medio de un bloque político de países deudores, en los términos de renegociación de la deuda, estableciendo ciertos criterios básicos como el de la corresponsabilidad de acreedores y deudores en la crisis financiera, el diálogo político entre los distintos actores, la vinculación del problema de la deuda con la dinámica del comercio internacional, la incorporación de las necesidades de crecimiento económico en el diseño de las políticas de ajuste y la reducción de las tasas de interés, entre otros.

En algún momento, principalmente en 1983, la estrategia de aceptación de la disciplina del FMI seguida por México en su negociación bilateral con la banca internacional fue un elemento que hizo difícil llegar a un consenso entre los países de América Latina por el contraste de la posición de México frente a las posiciones más radicales de otros países que no aceptaban la disciplina del FMI, especialmente Argentina. Hasta 1984 no se dieron los primeros pasos hacia la concertación regional para la definición de un marco de referencia (consenso mínimo) en el cual cada país negociara individualmente con sus acreedores.[22]

Es claro que las iniciativas de concertación regional sobre deuda no surgieron de México (estas iniciativas partieron básicamente del SELA y de Argentina) aunque éste adoptó un papel activo postulando principios generales y buscando moderar los términos de la discusión (Cartagena, junio, 1984). Sin embargo, no en todo momento fueron complementarias y coincidentes las posiciones en ambos frentes, especialmente durante 1983, año en el que los esfuerzos se centraron en el ámbito de la negociación bilateral y la disciplina finan-

[21] Hermann Aschentrupp, "Los límites de la renegociación de la deuda externa de América Latina y las opciones presentes", *Carta de Política Exterior Mexicana*, núm. 3, CIDE, México, 1985.

[22] En junio de 1984, durante la reunión de los principales países de América Latina en Cartegena, Colombia, se acordaron los siguientes principios que conforman el Convenio de Cartagena: *a)* solución del problema de la deuda; *b)* principio de vinculación del comercio internacional con el financiamiento internacional. La capacidad de pago de los deudores dependerá del acceso que tengan sus productos a los mercados mundiales, lo que significa revertir el proteccionismo en los países industrializados; *c)* necesidad de que los procesos de restructuración tomen en cuenta los requerimientos del crecimiento y desarrollo de los países deudores, y *d)* reducción de las tasas de interés internacionales; alargamiento de los plazos de vencimiento; menor severidad en los programas de ajuste económico; limitación del pago del servicio de la deuda a un porcentaje determinado de las exportaciones de los países deudores.

ciera imprimió el sello característico del manejo de la práctica económica externa e interna. Sin embargo, hacia 1984, una vez delineados los objetivos y las pautas de negociación en ambos frentes, se logró cierta coherencia, aunque quedaron como esferas separadas en el manejo real, sólo vinculadas a nivel del discurso. Como muestran los resultados de la negociación bilateral que llevaría en 1985 a la restructuración de los pagos de un monto significativo de la deuda mexicana, no se logró que esta restructuración reflejara claramente los criterios de negociación concertados con el resto de los países deudores y que cuestionan la efectividad de un esquema de administración del problema que impide el crecimiento económico en aras del ajuste y da un tratamiento separado a los temas de deuda, comercio y desarrollo.[23]

Si bien el esquema bilateral de manejo del problema de la deuda externa tuvo logros importantes durante 1983 y 1984, para 1985 el débil equilibrio en el que se venía sustentando comenzó a desquebrajarse ante la agudización de los desequilibrios externos, la caída de los ingresos petroleros, los crecientes requerimientos financieros derivados de los desastres naturales, la menor efectividad de los programas de ajuste para lograr las metas planteadas, así como el alto costo social de este programa.

La magnitud de los costos sociales, aunada a la ineficiencia para lograr las metas establecidas, han contribuido a minar y erosionar una de las bases políticas de la estrategia: la relativa comunidad de intereses entre acreedores y deudores respecto a la necesidad de evitar una posible ruptura del sistema financiero internacional de consecuencias incalculables. Los altos costos sociales de los programas de ajuste pueden empujar a los gobiernos a cambiar de estrategia ante la imposibilidad de mantener su legitimidad con políticas económicas ampliamente impopulares.

La persistencia de la crisis ha llevado a intensificar la inconformidad y el debate sobre esquemas alternativos para enfrentar el problema. En el ámbito latinoamericano se han propuesto varias alternativas de alcances distintos que van desde la demanda de mayor flexibilidad y mejores condiciones de pago (México) hasta la mora-

[23] Países como Perú, Brasil y Venezuela lograron, en negociación directa con la banca internacional o mediante acción unilateral, adoptar condiciones concretas para su deuda externa más cercanas a lo acordado en la negociación multilateral latinoamericana, que las alcanzadas por México. Tal es el caso de la decisión de Perú de fijar un límite porcentual para el pago de servicio de la deuda en relación con sus ingresos por exportación; la decisión de Venezuela de negociar con la banca sin mediar la adopción de un ajuste con la participación del FMI; la estrategia brasileña de mantener altas tasas de crecimiento como requerimiento indispensable para hacer frente a sus compromisos externos.

toria global, pasando por la limitación de los pagos a un porcentaje de los ingresos por exportación y la negociación directa con los bancos sin la participación del FMI. La respuesta norteamericana a la persistencia de la crisis y al surgimiento de distintos planteamientos alternativos, se ha concretado en el llamado Plan Baker que reconoce una dimensión política al problema, un cierto grado de corresponsabilidad entre deudores y acreedores, y propone un incremento de flujos de crédito vía la banca financiera internacional.[24]

Las dificultades crecientes del esquema original de la administración de la crisis de deuda, y las demandas cada vez más insistentes de una "moratoria", podrían ser el preludio de la adopción de un enfoque más agresivo o radical por parte del gobierno mexicano en las negociaciones internacionales. El Secretario de Hacienda dejó entrever esta posibilidad en su presentación en la reciente reunión sobre la deuda celebrada en Londres en el mes de enero de 1986, en la que afirmó que la responsabilidad del gobierno de México no podía ser mayor con sus acreedores que con su propio pueblo.[25] En otras palabras, el estado actual de la situación parece llevar casi de manera inevitable a la búsqueda de esquemas alternativos, pues si bien la estrategia seguida hasta el momento concentrada en lo bilateral fue aparentemente afortunada para 1983 y1984, la situación presente requiere fuertes ajustes.

Las distancias entre el marco de negociación bilateral y las posiciones activas en el ámbito multilateral de negociación, se han ido acortando paralelamente al agravamiento de la situación. Esto no implica, necesariamente, un cambio en la posición política del gobierno mexicano; es más bien resultado de la evolución misma del proceso que agotó pronto los rendimientos del esquema de negociación actual. No deja de sorprender el que una negociación sin precedente, que parecía dar un importante respiro a México, en menos de tres años mostrara su franca insuficiencia.

La política petrolera: amplias expectativas frente a realidades inciertas

En la política petrolera exterior durante el periodo 1983-1985, hubo cambios importantes derivados de las necesidades financieras y de

[24] Un análisis del contenido y significado del Plan Baker, en *Estados Unidos. Perspectiva Latinoamericana, Carta Mensual*, núm. 11, CIDE, México, 1985.

[25] En esa intervención, el Secretario de Hacienda dijo textualmente: "Sin embargo, ¿cómo explicar a una sociedad que ha resistido este proceso de ajuste admirablemente, casi estoicamente, que se requieren aún más sacrificios para compensar la caída de los precios del petróleo, y que podamos continuar pagando a nuestros acreedores tasas de interés que observan niveles históricamente elevados?"

la lógica del manejo del problema de la deuda. Estos años marcan un punto de inflexión en relación con la tradicional indiferencia del país frente a la dinámica del mercado petrolero. El gobierno de De la Madrid asignó una mayor importancia a las relaciones de México con la OPEP y descartó como dilema falso el tema del ingreso o no ingreso de México a dicha organización. Se adoptó como línea de acción general la búsqueda de un acercamiento bilateral informal con la OPEP y con otros productores independientes de mayor peso en el mercado petrolero internacional, evitando la cuestión de la membresía formal al cartel, pero mostrando voluntad de adecuar las políticas de producción y comercialización de petróleo a los lineamientos acordados en el seno de dicha organización.[26]

El objetivo estratégico de esta política ha sido contribuir a la estabilidad del mercado petrolero internacional, condición indispensable para el mantenimiento de un ingreso de divisas estable y predecible base del programa de ajuste, de la restructuración de la deuda externa y del saneamiento de las finanzas públicas.

Otro de los objetivos de la nueva política petrolera era contar con mecanismos directos de sondeo que permitieran a México el acceso a la información relevante sobre los movimientos del mercado petrolero mundial, y principalmente sobre las perspectivas que del mismo tienen los principales países productores, como punto de referencia para determinar niveles de precios y producción acordes con el interés de mantener ingresos estables y adecuados.

De acuerdo con estos objetivos, México lanzó una activa ofensiva diplomática entre los principales actores del mercado petrolero internacional. Participó de manera informal como observador en las reuniones ministeriales de la OPEP y promovió, a nivel latinoamericano, la formación del grupo informal de países latinoamericanos productores de petróleo.[27] Sin embargo, y a pesar de la existencia de amplias expectativas en este sentido, México evitó desempeñar el papel de intermediario entre los países petroleros independientes y la OPEP, aun cuando se convirtió en un vocero importante de los argumentos en favor de la disciplina y la concertación petrolera.

Es importante subrayar que el acercamiento de México a la OPEP se dio sobre bases estrictamente económicas y pragmáticas. Hasta antes de 1983,[28] los sectores gubernamentales que propugnaban por

[26] Víctor Manuel González E., "Cambios recientes en el mercado petrolero mundial y la política petrolera mexicana", *Carta de Política Exterior Mexicana*, núm. 2, CIDE, México, 1985.

[27] Véase mi artículo, "La organización latinoamericana de países exportadores de petróleo y los nuevos lineamientos de la política petrolera exterior de México", *Carta de Política Exterior Mexicana*, núm. 4, CIDE, México, 1983.

[28] Véase Francisco Labastida Ochoa, "La política energética mexicana y el mer-

el ingreso de México a la OPEP, se ubicaban en las áreas directamente vinculadas a la conducción de la diplomacia mexicana y sustentaban sus posiciones sobre consideraciones de tipo político relativas a la solidaridad con las demandas de los países en vías de desarrollo.

La estrategia de acercamiento informal a la OPEP se tradujo en la concertación de políticas de comercialización y producción petrolera con base en los lineamientos establecidos por la organización, esquema que se mantuvo de manera consistente hasta 1985.[29] Sin embargo, a mediados de ese año, las crecientes presiones del mercado petrolero llevaron a México a adoptar políticas unilaterales de reducción de precios para no disminuir sus exportaciones, lo que deterioró el ambiente político en la relación con la OPEP.

A pesar de las muestras de disciplina de México como productor independiente, en la guerra de precios que se desencadenó en enero de 1986, México sigue estando fuera del marco de negociación política de la OPEP en su lucha para disciplinar a los productores independientes; se trata de uno de los países más afectados, y que, a pesar de su escasa participación en la gestación de la crisis petrolera, carece de medios efectivos para protegerse frente a ella.[30] México enfrenta la actual guerra de precios con una limitada capacidad de maniobra en el mercado petrolero internacional. La evolución reciente de dicho mercado ha agravado la situación económica de México al grado de poner en entredicho la posibilidad y conveniencia de mantener los programas de ajuste. Ha puesto en evidencia la vulnerable posición de México como productor independiente, sobre todo porque el petróleo es la parte cuantitativa más importante del programa de ajuste.

---

cado petrolero internacional", *Comercio Exterior*, 35 (1985), pp. 995-997.

[29] Durante 1983, México fijó su política de precios según los acordados por la OPEP en la primavera de ese año, y no sólo mantuvo el precio del petróleo ligero en 29 dólares, sino que revaluó en varias ocasiones el precio del crudo pesado. En 1984 los precios petroleros de México se mantuvieron, y al agudizarse las presiones a la baja en el mercado petrolero internacional en el segundo semestre del año, México decidió, en noviembre, recortar temporalmente sus exportaciones de crudo en 100 000 bd, a fin de contribuir con la OPEP a sostener el precio. Sin embargo, en 1985, el gobierno mexicano se vio forzado a adoptar políticas unilaterales de reducción de precios para aumentar la competencia del crudo mexicano. En febrero se decidió una rebaja en la cotización del Istmo de 1.25 dólares por barril; en julio hubo otra reducción promedio de 1.24 dólares por barril para el crudo ligero, y de 0.77 dólares por barril para el crudo pesado.

[30] En los primeros meses de 1986 hubo presiones en el mercado petrolero internacional que desembocaron en franca guerra de precios. Esto ha provocado una caída de 300 000 bd en las exportaciones petroleras de México y la reducción promedio de 8 dólares por barril en el precio de exportación del crudo mexicano.

Comercio e inversión: las dos caras de la apertura económica

Es en el tema del comercio exterior y del tratamiento a la inversión extranjera en el que se introducen mayores cambios en la política económica externa del país, y el que posiblemente tenga mayores consecuencias sobre el rumbo futuro de la política exterior dadas las modificaciones que introduce en la forma de inserción internacional de la economía mexicana.

Desde la perspectiva del diagnóstico oficial y conforme a los lineamientos del convenio con el FMI, el agotamiento evidente del modelo de sustitución de importaciones revela la necesidad de replantear las relaciones comerciales con el exterior; el impulso a la exportación de productos no petroleros con base en una inserción más dinámica y eficiente de la economía mexicana en los flujos de comercio e inversión internacionales, se plantea como la opción más efectiva para superar las debilidades inherentes al modelo.[31] Paradójicamente, se destacan las ventajas del proceso de liberalización comercial en un momento en el que el comercio internacional ha perdido dinamismo, se ha incrementado el proteccionismo en los países desarrollados, y existe una gran escasez de recursos internos y externos para fortalecer la planta industrial nacional.

El gobierno de De la Madrid ha adoptado una política, al menos aparente, de liberalización del comercio externo y de promoción activa de la inversión extranjera. El desmantelamiento del sistema de protección por la vía de permisos a la importación y su sustitución por el sistema arancelario en la mayoría de las fracciones; la firma de un acuerdo comercial bilateral con Estados Unidos y la decisión de iniciar negociaciones para el ingreso de México al GATT, son algunas de las medidas adoptadas en esta dirección.[32]

Desde el punto de vista de las estrategias de negociación externa, México inicia la apertura comercial en el ámbito bilateral de la

[31] Análisis crítico de esta estrategia en Margarita Favela, "El Programa de Desarrollo por Fomento de Exportaciones: Análisis de sus fundamentos", *Cuadernos de Política Exterior Mexicana*, núm. 2, CIDE (en prensa) México, 1985.

[32] Estas decisiones en materia de liberalización comercial tienen una cronología particular que no parece responder a un programa específico, sino a los vaivenes de momentos económicos y políticos críticos. La firma del acuerdo sobre subsidios e impuestos compensatorios con Estados Unidos en abril de 1985 inicia la adopción de medidas concretas de liberalización del comercio exterior en el momento más tenso y conflictivo de la relación política con Estados Unidos, a raíz de la segunda operación interceptación. En julio de 1985, se decidió liberar más de 8 000 fracciones arancelarias en medio de profunda crisis económica. Posteriormente, conforme avanzaron la negociación con Estados Unidos y el desmantelamiento formal de la estructura de protección comercial, se decidió iniciar las negociaciones para ingresar al GATT, a finales de 1985.

relación con Estados Unidos con la firma del entendimiento sobre subsidios e impuestos compensatorios. Un análisis a fondo de dicho convenio revela las limitaciones de la negociación bilateral en un tema en el que se parte de una posición de extrema debilidad. De acuerdo con el texto del convenio, las concesiones son mayores que los beneficios en lo que concierne a la parte mexicana. Asimismo, la oportunidad de su suscripción resultaba poco afortunada si se tenía en mente la eventual entrada al GATT como alternativa de negociación multilateral en la que se aseguraba el mismo trato acordado bilateralmente.[33]

En el frente diplomático, la política de liberalización comercial ha ido acompañada de la búsqueda de convenios de comercio, sobre todo de carácter bilateral, en los que usualmente se acompañan proyectos de inversión extranjera. Una revisión de los acuerdos suscritos por el gobierno de México durante la gira del presidente De la Madrid a Europa Occidental en junio de 1985, arroja conclusiones en este sentido.[34] En la dinámica del proceso de negociación externa de la apertura encontramos inconsistencias y problemas desde la perspectiva de la estrategia diplomática de México. En primer lugar, la clara vinculación que se asigna entre los temas de comercio y financiamiento ("exportar para pagar") a nivel de la acción multilateral no se refleja en las negociaciones bilaterales, las cuales privilegian la vinculación comercio-inversión.[35] En segundo lugar, los términos de la negociación bilateral permiten que avancen las presiones, por parte de los inversionistas extranjeros, para modificar las leyes mexicanas sobre inversión extranjera y recibir mayores garantías.

En lo que se refiere a la estrategia de promoción de la inversión extranjera directa, las diversas negociaciones recientes con empresas extranjeras interesadas en invertir en México indican que el go-

[33] Un análisis detallado del texto del acuerdo y de la negociación que precedió a su firma, hecho por varios estudiosos del tema, permite hacer una evaluación bastante negativa del mismo, y señalar que la negociación bilateral aislada es costosa y sin beneficios. El texto del convenio es desequilibrado, pues señala más obligaciones para México que para Estados Unidos. Margarita Favela, "El entendimiento sobre subsidios e impuestos compensatorios: los términos de la negociación comercial con Estados Unidos", *Carta de Política Exterior Mexicana*, núm. 3, CIDE, México, 1985.

[34] Alma Rosa Cruz Z., "Relaciones de México con Europa", *Carta de Política Exterior Mexicana*, núm. 2, CIDE, México, 1985.

[35] El cambio en los criterios básicos que guían la política de inversión extranjera se deduce del análisis de las decisiones recientes del gobierno mexicano sobre solicitudes concretas de inversionistas extranjeros, que lo indujeron a aceptar proyectos de inversión de participación extranjera como el presentado por la IBM (por el monto de la inversión) y a rechazar proyectos de coinversión con capital nacional como el presentado por Chrysler y Grupo Industrial Ramírez (por su orientación interna).

bierno ha adoptado una postura muy flexible en cuanto a los controles sobre la operación de dichas empresas. Este nuevo esquema asigna a la inversión extranjera un papel novedoso y dinámico en la recuperación como fuente de divisas, vehículo de modernización industrial para la exportación, y salida alternativa al endeudamiento privado de empresas nacionales.

Se ha dado un cambio de una actitud defensiva a una posición de promoción activa, pragmática y casuística frente a la inversión extranjera. La nueva orientación favorece los criterios de negociación relativos a ventajas económicas concretas (monto de inversión, ingreso de capital fresco, acceso a tecnología) en detrimento de los criterios tradicionales de regulación (porcentajes de participación).[36]

La viabilidad y efectividad de este esquema plantea dudas importantes. Por un lado, la apertura se instrumenta cuando tanto el comercio internacional como la inversión extranjera se encuentran en una fase recesiva,[37] lo que obliga necesariamente a otorgar mayores concesiones si se quiere dar mayor dinamismo a la economía por estos medios. Por otro lado, esta política que podría considerarse poco oportuna, encuentra serias limitaciones en el progresivo proteccionismo de los países desarrollados. Asimismo, los inversionistas extranjeros ven en este momento a México como un país de alto riesgo, por lo que resulta necesario aumentar la flexibilización, e incluso la modificación del marco jurídico para que resulte atractivo y seguro realizar nuevas inversiones en México. El desaliento a una entrada masiva de capital extranjero vía mayor inversión privada deriva también del hecho de que los procesos de reconversión industrial en los países desarrollados están absorbiendo montos de inversión cada vez más importantes.

En estos momentos es difícil evaluar esta nueva política, sobre todo porque su misma naturaleza de largo plazo lo impide y porque quedan aún muchos aspectos específicos por definir. Sin embargo, es claro que hasta el momento poco ha contribuido a resolver o mitigar los problemas económicos más inmediatos. Desafortunadamente, los beneficios esperados de la apertura económica dependerán básicamente de la reacción positiva de factores externos que, como

[36] De acuerdo con cifras oficiales, aunque hay recuperación gradual del flujo de IED a México en 1984 y 1985 después del descenso drástico en 1982 y 1983, el país tuvo un saldo negativo por concepto de IED en 1982-1985.

[37] Además de las inconsistencias señaladas, es importante tomar en cuenta los efectos negativos e inciertos de la apertura comercial vinculada a la inversión, a la luz de la reconversión industrial en Estados Unidos; véase Cesáreo Morales, "El comienzo de una nueva etapa de relaciones entre México y Estados Unidos", *México ante la crisis*, pp. 64-87.

ya señalamos, son ahora menos alentadores que en cualquier otro momento.[38]

III. Las relaciones con Estados Unidos en el periodo 1983-1985

Cualquier estrategia o proyecto de la política exterior de México debe considerar como escenario principal la relación con Estados Unidos. En el periodo 1983-1985, no ha sido una relación fácil, en mucho debido a las posiciones ideológicas del gobierno norteamericano en el campo político-diplomático que dejan poco espacio para la disidencia; a su política económica externa, sobre todo en el ámbito comercial, en donde se registra un progresivo proteccionismo en los últimos años.

En el momento actual la importancia de la relación con Estados Unidos adquiere mayores dimensiones. En la política económica externa de la administración del presidente De la Madrid, algunos objetivos centrales de las estrategias diplomáticas adoptadas en los dos gobiernos que le precedieron como el objetivo de la diversificación de las relaciones económicas externas, parecen perder importancia dentro del esquema de prioridades de la estrategia de negociación externa. El objetivo de la diversificación se diluye dentro del discurso del realismo económico; en términos generales, es un tema que se elude explícitamente en la discusión y la evaluación de las consecuencias de las medidas que se toman en materia de relaciones económicas externas.

En muchos sentidos, la apertura de la economía mexicana hacia el exterior —especialmente en materia de comercio exterior e inversión extranjera— es una estrategia que fortalece las tendencias del mercado hacia una mayor integración de la economía mexicana a la norteamericana, y, en este sentido, no prevé mecanismos de diversificación que contrarresten estas tendencias.[39] Como veremos a continuación, la política en este ámbito, lo mismo que en otros de las relaciones económicas con Estados Unidos, no parece ser parte de un esquema coherente que englobe tanto el manejo de las cuestiones políticas como el de la agenda económica.

[38] Gustavo Vega, "Comercio y política en Estados Unidos: libre cambismo *versus* proteccionismo desde la Segunda Guerra Mundial", en *México-Estados Unidos (1984)*, M. García y Griego y G. Vega comps., México, El Colegio de México, 1985, pp. 111-154.

[39] En comercio exterior, entre 1983 y 1985 se fortaleció la tendencia a concentrar las exportaciones y las importaciones mexicanas con respecto al mercado norteamericano. La proporción de exportaciones a Estados Unidos en 1984, fue el 59% y el 62.78% en 1985. Por el lado de las importaciones, la proporción correspondiente a esos años fue 65.44% y 67.9%, respectivamente.

El perfil de la agenda económica de la política exterior de México en el periodo 1983-1985 plantea una serie de ajustes en las estrategias de negociación externa del país que modifican los términos de la relación con Estados Unidos. En primer lugar, exige como requerimiento implícito la búsqueda de un acercamiento político con dicho país que asegure su apoyo a los programas de reordenamiento económico, que facilite el ingreso de los productos mexicanos al mercado norteamericano, que mantenga el interés del gobierno estadunidense por apoyar el otorgamiento de nuevos créditos a México, y que reduzca los puntos innecesarios de tensión que pudieran llevar al gobierno norteamericano a buscar ejercer mayores presiones sobre México o acrecentar su desconfianza respecto a la eficiencia del sistema político mexicano para sortear la crisis y garantizar la estabilidad interna.

La alternativa del acercamiento ha tenido resultados positivos inmediatos pero temporales, en las negociaciones económicas con Estados Unidos. El acercamiento de las autoridades financieras norteamericanas ha contribuido, sin duda, a alcanzar las metas en el ámbito de la restructuración de la deuda externa de México independientemente de la estricta suficiencia o conveniencia del esquema seguido. Sin embargo, es posible esperar una erosión del acercamiento en materia financiera.[40] En el área comercial, los responsables de la negociación han logrado crear un ambiente favorable, no sin un alto costo para México en términos de las amplias concesiones otorgadas frente a las crecientes exigencias norteamericanas y a la oleada proteccionista que priva en ese país.[41] En materia de inversión extranjera, la política de promoción y apertura a los capitales extranjeros ha logrado establecer un clima positivo de negociación; sin embargo, dadas las condiciones poco favorables a la salida masiva de capital privado que prevalecen en la economía norteamericana, México tendrá que ofrecer condiciones competitivas con países como Corea y Taiwan (en donde la apertura es total) a fin de hacer atractiva la "aventura" a los inversionistas norteamericanos. El costo para México es quizá demasiado alto, pues al parecer son muchas concesiones a cambio de beneficios inciertos.[42] En materia petrolera, las posturas norteamericanas han sido poco favorables a los intereses mexicanos, aun cuando no existen tensiones importantes en este aspecto. La probable ayuda norteamericana en la reciente crisis de los

[40] Como muestran las conversaciones del Secretario de Hacienda con las autoridades financieras norteamericanas en la última semana de febrero de 1986, cabe esperar una posición dura y agresiva de Estados Unidos aun en materia de deuda.

[41] Gustavo Vega, art. cit., p. 150.

[42] Cesáreo Morales, art. cit., p. 78.

Esta hipótesis analítica, que requeriría mayor profundización, ayuda a explicar tentativamente por qué si en las áreas económicas el gobierno mexicano ha adoptado una serie de políticas que resultan afines y son compatibles con la contraparte norteamericana, sin embargo, nos encontramos con que en los últimos tres años, el estado general de las relaciones entre México y Estados Unidos se ha deteriorado, no sólo en aquellos aspectos de la política exterior de contenido esencialmente político, sino incluso en las áreas económicas de la negociación.

IV. Futuro incierto de la política exterior

Como se menciona en la parte introductoria, la internacionalización de la economía mexicana, fenómeno al cual ha correspondido una internalización de la política exterior, ha llevado a que la parte política de la actuación internacional de México resulte inadecuada si se circunscribe únicamente a los lineamientos tradicionales. Esto significa que una política basada solamente en los principios y tradiciones que dieron a México una imagen de respetabilidad y consistencia en su política exterior y en su participación en los grandes temas de la política internacional, ya no resulta suficiente cuando el proyecto de desarrollo nacional está estrechamente vinculado a factores económicos de orden externo, y cuando la interdependencia con estas dos variables resulta determinante para la evolución y trayectoria misma del proyecto nacional.

Esto no quiere decir que los principios de la política exterior de México hayan perdido vigencia o sean obsoletos. La consistencia jurídica y la validez histórica de estos principios resulta incuestionable. Lo que resulta dudoso es si la forma de concebir, planear e instrumentar la política exterior en el momento actual sigue siendo la más adecuada, considerando una ampliación sin precedente en los temas de la agenda económica, así como de su peso e influencia en el esquema global del proyecto nacional en sus aspectos internos y externos.

Lo que al parecer se necesita en la situación actual es un ajuste importante en la política exterior, de tal forma que la justificación histórica de sus principios tradicionales, se articule de manera consistente con las exigencias y requerimientos del manejo de los temas económicos. Se requiere que efectivamente la dimensión política sea el marco general para la coordinación en su conjunto de las relaciones de México con el exterior.

Para 1986 el panorama es sumamente complejo, y el armado del rompecabezas tan complicado, que al menos teóricamente resulta

casi imposible. A continuación describimos las principales paradojas o aparentes contradicciones que nos llevan a plantear serias dudas sobre la eficiencia del manejo sectorial de la estrategia de negociación económica externa, así como las múltiples interrogantes que dicho manejo plantea en cuanto al rumbo futuro de la política exterior.

Desde el punto de vista estrictamente económico es evidente que en 1986 el mantenimiento del programa de ajuste de acuerdo con los lineamientos del Plan Inmediato de Recuperación Económica y del Plan Nacional de Desarrollo (1983-1984), enfrentará serias dificultades. Bajar la inflación o mantener al menos el nivel de 1985 del 63%, resulta ser un objetivo casi imposible de lograr. Si consideramos que la tasa de inflación en el mes de enero fue de 8.6%, es posible esperar una inflación anualizada del 70%. Reducir aún más el déficit del sector público, con la sustantiva disminución de los ingresos petroleros, resultará una tarea poco menos que imposible, además de las implicaciones fuertemente recesivas sobre la economía que tendría un año más de estancamiento de la inversión pública, tradicional motor de la economía mexicana.

En materia de deuda externa los márgenes de negociación parecen estar llegando a sus límites. La alternativa de un probable endeudamiento neto de entre 8 000 a 9 000 millones de dólares en 1986, de los cuales al menos la mitad servirán para el pago del servicio de la deuda, significaría el endeudamiento más alto de la historia en un solo año, con lo cual el problema de la deuda asumirá nuevamente niveles de "angustia histórica", más aún si se considera que los recursos excedentes a inyectar en la economía, con este nivel de endeudamiento, no serían suficientes para activar nuevamente la máquina del crecimiento. La opción de una reducción real en el costo del servicio de la deuda por la vía de la reducción de las tasas de interés, enfrenta serias dificultades de negociación con la banca internacional y con las autoridades financieras norteamericanas, actores que seguramente buscarán condicionar cualquier tratamiento especial adicional a México en materia de deuda a nuevas y mayores concesiones en términos de la política de ajuste, la liberalización comercial y el tratamiento a la inversión extranjera.

En materia comercial, y aunque esto depende en gran medida del gradualismo con el que se avance en el proceso de apertura, nos encontramos con escenarios poco alentadores. Con una economía frágil, sumamente vulnerable y en una etapa fuertemente recesiva, la apertura económica sólo se perfila como una alternativa de largo plazo para la reactivación de la economía a partir del exterior, vía la inversión extranjera directa y la entrada de productos "eficientes". Este esquema, en el corto plazo, puede tener incidencias ca-

tastróficas sobre la históricamente "distorsionada" e ineficiente planta industrial nacional, y en el largo plazo, sobre la soberanía nacional en materia económica.

En materia política, las posiciones de México frente a la crisis centroamericana y en el manejo de los principales temas de debate de las Naciones Unidas, parecen tener poco que ver con la estrategia económica hacia el exterior. Se defienden principios básicos, históricos, de soberanía política, cuando en materia comercial se abren las puertas con una economía frágil, vulnerable, e históricamente con pocas defensas frente al exterior; cuando los principales esfuerzos en materia de negociación internacional se han dirigido a restructurar la deuda y a financiar programas de ajuste claramente insuficientes y, sobre todo, cuando las relaciones con Estados Unidos por acciones u omisiones de ambas partes, se encuentran en uno de sus más bajos niveles de entendimiento.

Las negociaciones en materia de deuda, comercio, inversión extranjera y petróleo, parecen llevar direcciones distintas respecto a las negociaciones políticas y, por lo menos, no parecen formar un esquema coherente. Estos elementos nos acercan a la conclusión de que el proyecto económico apunta hacia una mayor integración de la economía mexicana a la norteamericana, proceso cuyos términos particulares están aún por definirse, pero que en sí mismo acrecienta el riesgo de que se agrave la situación de dependencia y vulnerabilidad externa. Sobre la base de un modelo de crecimiento económico cuyo motor habrá de ser la dinámica de la economía mundial, y particularmente importante para el caso de México la evolución de la economía norteamericana, es posible que se incrementen aún más los obstáculos económicos reales para el avance efectivo en el campo económico de proyectos de relación alternativa a nivel internacional (la integración con América Latina) como es la planteada desde la óptica de quienes conducen la dimensión político-diplomática de la política exterior.

Si como parecen indicar las tendencias recientes, la estrategia económica del gobierno hacia el exterior habrá de darse sobre la base de una mayor integración y complementariedad con la economía norteamericana, México corre el riesgo de perder capacidad de autodeterminación tanto económica como política. Dentro de una situación de creciente integración económica con Estados Unidos, en un contexto de resurgimiento del proyecto norteamericano de reconstitución hegemónica que reduce los niveles de permisibilidad internacional, la gran duda es si la política exterior de México podrá seguir jugando su papel histórico de contrabalanza y de frente de resistencia en la política o no.

Si revisamos la historia de las relaciones entre México y Estados

Unidos, nos encontramos con que la situación actual dista de ser única en la historia en grado de dificultad, y que de una u otra manera se han encontrado caminos para resolver problemas y asimetrías en condiciones que no resulten tan onerosas ni tan desventajosas para nuestro país. No es el momento ni el lugar para hacer una revisión histórica. Simplemente vale la pena mencionar que en momentos difíciles las mejores negociaciones han resultado de una claridad de propósito y objetivos, y de negociadores empeñados en lograr los entendimientos deseados.

Sin embargo, y retomando la tesis central de este trabajo, la dinámica de desarticulación, producto de la "feudalización" de los distintos aspectos de la relación con el exterior, parece imposibilitar cualquier estrategia concertada que dé a las relaciones con Estados Unidos una mayor coherencia, corrija los desequilibrios y ubique a México en una mejor posición de negociación.

Resulta impostergable la modernización de la política exterior, en consistencia con la modernización tardía de la inserción de México a la economía internacional. El esfuerzo se duplica, y las demandas de coherencia y consistencia se intensifican. Sin embargo, si bien la política exterior parece estar respondiendo a esta situación de facto, no parece existir un proyecto que responda de manera sistemática y ordenada a los nuevos retos, y por lo tanto, en la transición no existe un rumbo claro ni dirección única. La actual conducción de la política exterior ha llevado a que, de los intentos de diversificación de la política exterior, se haya pasado a una era de dispersión de la misma, en un momento especialmente difícil e importante para México, y cuyas consecuencias pueden ser muy graves para las futuras generaciones.

COMENTARIOS

Voy a centrar mis comentarios en la ponencia de Rosario Green, que tuve la oportunidad de leer más detalladamente, ya que conocí las otras el día de ayer y hoy mismo.

Me preocupa, y creo que es válido, que haya una especie de impresión respecto al problema de la deuda, según la cual ésta fundamentalmente se origina en el sector externo. Ahí está el problema de la deuda, y son "corresponsables" tanto los países como los bancos; ergo, debe encontrarse alguna forma de solución que involucre a unos y otros.

Sin embargo, es claro que este tipo de planteamientos ignoran tres factores que, a mi juicio, son muy importantes y hacen que estas cuestiones no puedan, válidamente, presentarse en términos tan sencillos.

El primero es que la deuda externa y su crecimiento están muy estre-

chamente relacionados con las políticas y las estrategias de desarrollo que se han seguido en un momento dado. El segundo es que, aun cuando frecuentemente se habla de la deuda externa como si fuera un todo homogéneo, no es ese el caso. En realidad, la deuda es bastante heterogénea y hay necesidad, en consecuencia, de hacer una separación entre sus tipos. Esto es lo que puede permitir señalar qué tipo de deuda causa mayores problemas desde el punto de vista del sector externo, cuáles son los que originan un problema menor y, en consecuencia, las alternativas de políticas al respecto. Tercero, que no basta hablar del problema de la deuda, sino de un elemento que generalmente se olvida: la capacidad de servicio de la deuda.

Voy a empezar por el carácter cambiante del papel de la deuda. Si tomamos, por ejemplo, la época de los años sesenta, vemos que la política de endeudamiento externo estaba orientada entonces hacia el financiamiento de proyectos de desarrollo. En el incremento del endeudamiento externo de Nacional Financiera, por ejemplo, casi se podía encontrar una relación de uno a uno entre aumento de la deuda y créditos externos a Nacional Financiera. Había también predominio de las fuentes oficiales y la capacidad de pago, prácticamente, no se afectó entre 1960 y 1970.

A partir de 1973, sin embargo, hay un cambio drástico en la orientación de la política de endeudamiento externo. La deuda sirve para financiar otras cosas aparte de proyectos de desarrollo: por una parte, una creciente sobrevaluación del peso; por otra, una muy considerable expansión del gasto y del déficit del sector público.

Rosario Green, en su ponencia, dice que la política cambiaria "no fue siempre realista". Yo diría que a partir de 1967-1968 fue marcadamente irrealista y, desde entonces, en pocas ocasiones ha dejado de serlo. Durante mucho tiempo tomamos el tipo de cambio como un objetivo de la política económica y no como un instrumento.

En 1976 llegó la crisis y hubo necesidad de devaluar fuertemente el tipo de cambio y suscribir un convenio de estabilización con el Fondo Monetario Internacional. Como siempre pasa en México, no nos habíamos dado cuenta de que habría un serio problema con el sector externo, hasta que lo tuvimos encima. Todos esos fenómenos recoge Rosario Green en una frase de su ponencia: "sin negar el peso de los errores y problemas propiamente internos". Parece claro, sin embargo, que tenemos que ver también el proceso de conformación de la deuda a base de las estrategias de desarrollo en un momento dado, y los costos de éstas en mediano y largo plazo.

Si observamos las tendencias de crecimiento de las exportaciones entre 1977 y 1982, vemos que, gracias al petróleo, se logran 60 000 millones de dólares adicionales; se obtiene, además, un incremento de deuda externa del sector público de aproximadamente 52 000 millones de dólares, y finalmente el endeudamiento del sector privado con el exterior. O sea que, prácticamente, dispusimos de excedentes de divisas respecto de lo que eran tendencias anteriores por 110 000 millones de dólares (en cuatro años, mucho más que el total de la deuda externa actual de 95 000 millones de dólares). Empero, lo único que obtuvimos en crecimiento de la economía fue pasar del 7.1% en promedio en los quince años anteriores al 8.8% entre 1977 y 1981.

En 1982 tuvimos nuevamente crisis y descenso en el producto bruto interno del 0.5%. Entonces es cuando uno se pregunta, ¿qué fue lo que se financió? Se financiaron proyectos, es cierto, pero también se financió una expansión y déficit del sector público muy considerables (y, por ende, subsidios y transferencias) y, finalmente, se financió una sobrevaluación del tipo de cambio que resultó excesiva (cerca del 40%), causó aumento de las importaciones, fugas de capital e ineficiente asignación de recursos dentro de la economía. Adicionalmente, la contratación masiva de deuda externa descansó en dos tipos de supuestos que resultaron erróneos: el primero, que los precios del petróleo iban a ir siempe en aumento; el segundo, que las tasas de interés reales iban a ser permanentemente negativas.

En cuanto a perspectivas futuras, en alguna frase, por ahí, se dice con un poquito de desdén que "la expresión más acabada de la política del gobierno, en estos momentos, es favorecer la inversión extranjera y la liberalización de la economía". Creo que es necesario examinar otra vez las alternativas reales que en estrategia de desarrollo tiene México. En lo particular, coincido más con las estrategias postuladas por el gobierno, porque las posibilidades de acceso al ahorro externo son sumamente limitadas; no solamente por limitaciones de orden externo, sino porque nuestra capacidad de endeudamiento es prácticamente cero, y sobre todo porque nos encontramos frente a límites muy claros en el proceso de sustitución de importaciones.

Retomo ahora el tema de deuda externa y diálogo político. Se dice que el diálogo político debe incluir primero el acceso a exportaciones mexicanas y, segundo, algunas consideraciones sobre tasas de interés.

Estoy de acuerdo con que se deben mejorar las condiciones de acceso a exportaciones mexicanas, pero no bastan. Más importante, en realidad, es resolver una serie de problemas internos. Es un hecho que en la economía mexicana hay un sesgo antiexportador, y por ello no coincido con Guadalupe González cuando dice que la desaparición de los permisos ha dado lugar a una "liberalización" de la economía. Si uno examina los niveles de protección, tal "liberalización" no ha ocurrido; de hecho hubo aumento en la protección, y ésta genera también aumento y no disminución en el sesgo antiexportador.

El segundo problema tiene que ver con el tipo de cambio, donde no se ha seguido una política consistente. El margen de subvaluación se redujo muy rápidamente a partir de 1983 y a mediados de julio de 1985, el peso se encontraba, de nuevo, ligeramente sobrevaluado. Las grandes diferencias entre los tipos de cambio libre y controlado estimularon las importaciones, y la fuga de capital desalentó las exportaciones. En fin, las señales no han sido claras.

Tercero, faltan facilidades a la exportación; incentivos de tipo financiero por ejemplo. Hay también exceso de trámites burocráticos y falta de continuidad en las políticas. Me atrevo a suponer, por ello, que estos factores internos son mucho más importantes que el acceso a mercados exteriores.

Si examinamos los niveles de protección de los mercados exteriores no son tan grandes; lo que realmente sorprende es el bajo nivel de las exportaciones mexicanas de productos no tradicionales.

La segunda cuestión es la de tasas de interés; Rosario Green dice que es una cuestión eminentemente política y requiere, por tanto, "solución política".

No comprendo bien qué se entiende por una "solución política" a las tasas de interés; es, cuando menos, cuestionable este planteamiento. Las tasas de interés en Estados Unidos, para dar un ejemplo, tienen una explicación eminentemente económica en la que desempeñan un importante papel objetivo al inducir la inflación, el enorme déficit presupuestal y los flujos de capitales entre los países.

En consecuencia, creo que es un fenómeno fundamentalmente económico. Y aquí (ojalá me dispense Rosario Green) no veo ni la "patriótica", ni "revolucionaria", ni "nacionalista" decisión que va a hacer que baje la tasa de interés en el exterior de un día a otro. Tampoco es probable que se resuelva este problema a base de resoluciones en los foros internacionales, aun cuando en el mediano plazo puedan tener efectos importantes. Ello quizás explique lo que Rosario Green misma señala en cuanto a los pocos "efectos prácticos" alcanzados.

Otra cuestión, en este mismo sentido, es que en ocasiones se da la impresión de que nos manejamos con posiciones distintas en dos foros que están totalmente separados. Uno, el que nosotros llamamos foro político, en el cual no participan ni acreedores ni instituciones financieras internacionales, sino sólo países deudores; otro, un foro de negociación diario y permanente, en el que también participan acreedores y organismos financieros internacionales.

Quisera, finalmente, tocar un aspecto de la presentación de Carmen Moreno, con quien coincido en la mayor parte de sus tesis. La ponencia hace una exposición relativamente grande sobre las resoluciones en moneda y finanzas, y, naturalmente, en determinados momentos uno se pregunta, como lo hizo Olga Pellicer esta mañana, ¿por qué hay tanta falta de efectividad? ¿Por qué las resoluciones han tenido tan poco efecto en un campo como el relativamente limitado de moneda y finanzas?

GERARDO M. BUENO

Tengo entendido que en la primera sesión hubo discusión y animado debate. Siento mucho decepcionarlos, pero, básicamente estoy de acuerdo con lo que han dicho las tres ponentes, de manera que prefiero referirme a temas que complementan un poco y redondean lo expuesto. Son temas en los que, considero, existe cierto margen de acción, así sea limitado, para avanzar posiciones que serán importantes para México en el futuro.

En primer lugar, me quiero referir a un tema que trató la embajadora Carmen Moreno. Creo que no es necesario, en este recinto, subrayar la importancia que tiene para una potencia media como México la actuación de los organismos internacionales y, por tanto, el problema que plantea la pérdida de legitimidad de los mismos. Al respecto, creo que el sombrío panorama que presenta Carmen Moreno puede ser oportuno para procurar que

el Grupo de los 77 adopte una estrategia más eficaz en los organismos internacionales, sobre todo en los especializados. Como algunos de los presentes, he participado en negociaciones en las que el trabajo del Grupo de los 77 se veía perjudicado, porque algunos miembros adoptaban posiciones demagógicas, desviaban la atención y se perdían oportunidades, se prestaban a manipulaciones de las secretarías de los organismos para apoyar o adelantar intereses de algunas facciones de sus aparatos administrativos, o utilizaban esos organismos para presentar posiciones que eran importantes en materia de política interna en los países de dichos representantes, en vez de promover el objetivo común de lograr un mayor desarrollo de los países del llamado Tercer Mundo.

Creo que México puede adoptar un papel activo para orientar al Grupo de los 77 en el uso adecuado de los organismos especializados. En ellos se debe tratar de obtener beneficios concretos, no de jugar a proponer posiciones políticas. Desde luego, las dos cosas son válidas, pero hay que saber identificar y utilizar adecuadamente cada foro. Es posible que busquemos objetivos políticos —como fue, por ejemplo, aprobar la Carta de los Derechos y Deberes de los Estados—, pero hay que saber dónde se debe actuar para lograr objetivos políticos, y dónde y cómo se debe actuar para lograr acuerdos y objetivos concretos.

Un segundo punto en el que podemos actuar es la cooperación Sur-Sur, donde no hay un grupo de países industrializados con gobiernos muy conservadores, que se opongan radicalmente a usar estos organismos y favorezcan más la cooperación bilateral. Ciertamente, las condiciones económicas no nos ofrecen mucho margen para la cooperación, pero creo que en este momento tenemos la responsabilidad de hacer de ALADI un mecanismo mucho más eficaz para aumentar vigorosamente el comercio entre los países de América Latina. Esto, a largo plazo, reduciría nuestra dependencia de los países industrializados, y puesto que no hay otras opciones, aprovecharíamos las que sí existen y están a nuestro alcance.

En tercer lugar, quisiera referirme al GATT, mencionado en dos ponencias. Creo que es importante reconocer, cualquiera que haya sido nuestra posición al respecto, que si en la decisión de ingresar al GATT hay verdadera voluntad de liberar la economía mexicana, estamos quizá ante la decisión estructural más importante de las últimas décadas. No es una decisión que se vaya a reflejar en los presupuestos de las empresas en 1986, quizá ni siquiera en sus estados financieros al final del año, pero debe reflejarse ya en los planes de desarrollo de las empresas. Las empresas que esperen hasta último momento, se encontrarán que con el ingreso de México al GATT quedarán desplazadas de muchos de sus mercados y no podrán expandirse hacia mercados del exterior.

Quiero, finalmente, referirme a un tema que incide en los que ya he mencionado (particularmente en el ingreso de México a los flujos comerciales internacionales con el GATT) y, de manera también muy importante, en la búsqueda de una solución comercial al problema de la deuda de México (o sea, por medio del desarrollo de las exportaciones no petroleras). Este tema es la inversión pública.

A lo largo de tres años hemos visto contraerse mucho la inversión pú-

blica, y empezamos a notar que esta decisión quizá ha rebasado ya el límite de tolerancia y empieza a dar resultados contraproducentes.

Se comprende que el gobierno haya buscado reducir la inflación por medio de la disminución del gasto público. Se comprende también que sea más fácil reducir el gasto de inversión que el gasto corriente. Sin embargo, creo que también es inflacionario reducir el gasto público en inversiones y que esto limita las posibilidades de crecimiento y la posición económica de México ante el exterior. Por desgracia ya tenemos ejemplos de ello. Concretamente, hemos sabido hace unos meses que los hornos de fundición de dos de las siderúrgicas más importantes sufrieron fracturas por falta de la más elemental inversión en mantenimiento básico. Ello nos obligó a una importación de emergencia de acero; además, la reparación de los altos hornos cuesta muchos millones. No gastar en renglones en los que después nos vamos a ver obligados a gastar más, es claramente un contrasentido.

Otro sector en el que es importante actuar, en el que no se debe descuidar la inversión pública, es el petroquímico. ¿Cómo puede ser que teniendo todas las condiciones para ser un país autosuficiente y exportador sigamos importando un millón y medio de toneladas de productos químicos? Esto quiere decir, seguramente, que La Cangrejera y Pajaritos no están *tan* terminados como pensábamos, y quiere decir también que tenemos que continuar invirtiendo hasta que queden en condiciones de operar a suficiente capacidad. Como éstos, podemos seguir dando ejemplos. En celulosa tuvimos altas importaciones en 1985 y en hule también; en electricidad, el problema de abastecimiento es ya inminente: es posible que la Comisión Federal de Electricidad no sea capaz de atender los momentos de máxima demanda, en el año próximo o el que sigue. Debemos tomar en cuenta que la inversión pública no da resultados de inmediato; debe hacerse con anticipación, ya que solamente redituará en meses, quizá en años.

Creo que estos ejemplos dejan en claro que el descuido de la infraestructura y la falta de inversión pública impiden el crecimiento, provocan escasez que aumenta los precios e inciden negativamente en la balanza comercial, porque quedamos en condiciones que no nos permiten exportar competitivamente, y porque nos obligan a importar productos que somos capaces de producir.

Tenemos una experiencia histórica que arroja luz sobre el tema: bajo el gobierno de Ruiz Cortines, México fue capaz de pasar de un periodo de inflación a otro de estabilidad, sin sacrificar por ello su crecimiento económico, sin provocar recesión. Ello se debió —dice Roger Hansen— a que el gobierno escuchó tanto las advertencias de los monetaristas sobre el efecto inflacionario de los déficit públicos como las admoniciones estructuralistas sobre la necesidad de la inversión pública para romper cuellos de botella y abatir presiones inflacionarias de costos en el proceso de crecimiento económico. Así, se redujo el gasto público pero se creó la Comisión de Inversiones, dependiente de la Presidencia, que sometió a rigurosa revisión los proyectos de inversión pública y se aseguró de contar con los recursos suficientes para llevar a cabo los que eran realmente prioritarios.

Ciertamente, los márgenes que la lucha contra la inflación deja al gobierno actual son muy estrechos. Sin embargo, creo necesario y posible hacer

un esfuerzo para asegurar suficiente inversión pública, al menos en mantenimiento y reposición, para no perder rápidamente lo creado en años de esfuerzo. Es, ante todo, cuestión de prioridades. Por ejemplo, si para mantener un grado adecuado de inversión es necesario privatizar empresas que no son esenciales o recortar gastos en otros renglones, hay que ser suficientemente pragmático para tomar esas decisiones por poco agradables que puedan resultar para algunos.

También debemos hacer un esfuerzo importante en otro sentido. Me atrevería a decir que México tiene una reserva considerable (quisiera pensar que es una reserva estratégica, lamentablemente no lo es) de la que puede echar mano el gobierno y está oculta en la burocracia: esa reserva es la ineficacia de la administración pública. Sería un poco comprometedor dar algunos ejemplos, pero todos tenemos conocimiento de cómo, en algunos sectores de la administración pública, hay incapacidad, ineficiencia, abuso y corrupción que limitan los márgenes de acción del sector público y aun distorsionan sus esfuerzos. Quiero advertir que hablo como administrador público que soy por formación y empleado del gobierno. No podemos esperar que la primera generación de administradores públicos de El Colegio de México salga y empiece a hacer sentir su influencia, pero indudablemente sí podemos empezar a someter a muchos de los sectores de la administración pública a condiciones en las que sea necesario tener mayores rendimientos y mejores resultados. No es el lugar apropiado para profundizar en el tema, pero una medida muy sencilla es la reducción de subsidios injustificados a empresas del sector paraestatal, que funcionan con pérdidas sin ser organismos de beneficencia. En otros casos se requerirán otras medidas de corte administrativo, pero en todos es necesario y posible lograr una administración pública más capaz, más eficaz, con mayor rendimiento. Ello no sólo aumentará los márgenes de acción del gobierno sino que, conforme se vuelve más eficaz la burocracia, se reducirá la corrupción.

FRANCISCO OLGUÍN

Antes que nada quiero agradecer a El Colegio de México la gentil invitación que hizo a los miembros de la universidad. Las tres ponencias me han parecido estupendas y, además, concordantes en sus líneas generales. Me gustaría, alrededor de este tema, hacer algunas reflexiones.

En determinado momento se puede pensar que se es extremadamente cruel, cuando, con la proyección del tiempo, se comienza a revisar lo que se hizo y se comienzan a destacar los errores, las faltas de previsión y los riesgos fuera de proporción que se tomaron, olvidando que hay ocasiones en que se afrontan los riesgos porque no queda otra salida. Desde luego, determinado tipo de desviaciones difícilmente se pueden explicar o justificar.

La política mexicana en materia de comercio y deuda, invariablemente, se respalda en principios jurídicos e intereses que se consideran fundamentales.

Desafortunadamente, con frecuencia se nota desarticulación entre lo que se manifiesta verbalmente y lo que se hace. Si revisamos las presentaciones públicas en relación a estos temas, todos los jefes de Estado quieren que los ingresos extraordinarios derivados de los empréstitos internacionales sean netamente complementarios; que el financiamiento de los gastos públicos se realice fundamentalmente con recursos propios. Pero su actuación nos indica que hay una gran desviación entre esa presentación teórica sobre lo que es conveniente para nuestro régimen económico y la realidad. Naturalmente, hay una serie de variables que están fuera del control de un jefe de Estado, pero existen otras que se pueden prever. Hay situaciones que se debieron detectar y que hubieran podido dar una solución distinta a algunos problemas. Probablemente hubo algo de triunfalismo, o se sacrificaron intereses básicos con la esperanza de tener un poco más de espacio para maniobra política.

Probablemente nosotros debamos considerar la posición de los Estados que en los foros de negociación no llegan a un acuerdo para presentar una posición única en relación a múltiples problemas comunes, como el deterioro de la relación de intercambio o la deuda externa, pues hay que tomar en cuenta que soportan presiones muy fuertes. Todos sabemos que durante mucho tiempo las soluciones políticas se han obtenido presionando el ángulo económico; de ahí que sea bastante difícil obtener un consenso para presentar una posición común, que además no sea excesivamente radical y cause deterioro del diálogo.

Quizá, en esta época, como en ninguna otra, sea posible una negociación con los acreedores, precisamente porque se ha deteriorado tanto la situación, que ya no se puede pensar que sea una posición extremista la de los Estados deudores, pues si alguna situación no admite duda, es que ha llegado el momento en que se perdió la capacidad de pago.

Difícilmente podríamos imaginar cómo se puede saldar la deuda externa y quizá tampoco los acreedores hayan pensado en que van a poder cobrarla. Lo que tratan de hacer es que esta situación se alargue indefinidamente y que se cobre el servicio de la deuda. Ahora bien, el problema en lo futuro será: ¿Cómo se puede matizar el servicio de la deuda y hacerlo soportable para los Estados?

Hubo un primer momento en que el servicio de la deuda externa pudo haberse negociado, en el año 1973, cuando abundaba el capital; quizá pudo haberse planeado una tasa que en caso de algún contratiempo, no creciera extraordinariamente, o pactar tasas fijas o fijar volúmenes de variación.

Probablemente la euforia de conseguir capitales restringió un poco la capacidad de maniobra. Lo cierto es que ahora la imposibilidad de pagar puede abrir una segunda etapa de negociación para poner tope al servicio de la deuda. De cualquier manera, la situación es complicada, pero hay oportunidad de vincular el aspecto comercial con el de la deuda y manejarlo como dos caras de un solo problema.

ANTONIO MURGUÍA

Fundamentos y prioridades de la política exterior de México
se terminó de imprimir en noviembre de 1986
en los talleres de Programas Educativos, S.A. de C.V.,
Chabacano 65-A, 06850 México, D.F.
Fotocomposición, formación y negativos: Redacta, S.A.
Se imprimieron 2 000 ejemplares,
más sobrantes para reposición.
Diseñó la portada Mónica Díez Martínez
Cuidó la edición el Departamento
de Publicaciones de El Colegio de México